

MACROESTRUCTURA

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y LOS BIENES PÚBLICOS

PRÓLOGO

Este libro corona una serie de trabajos de investigación realizados por el Subcomponente Macroestructura del Gobierno en el marco del Proyecto de Modernización del Estado. El desenvolvimiento de dicha iniciativa –en lo que a la Macroestructura se refiere– exhibe tres etapas y un profundo hiato entre la primera y la segunda. El Subcomponente nació con el Proyecto; sin embargo, inmediatamente después de la crisis que hizo eclosión en diciembre de 2001 fue desarticulado. Pero de esa etapa fundacional, cuando contó con la coordinación general del Lic. Oscar Domenella y se desempeñaron como coordinadores ejecutivos el Ing. Eduardo Cammisa, el Cont. Sergio Negri, la Arq. Leticia Sarabia y la Lic. Andrea Zapata, quedaron varios documentos que fueron utilizados para la elaboración de nuevos aportes durante las dos etapas posteriores. Y en tal sentido es destacable, además, el concurso de un grupo distinguido de consultores: el Dr. Oscar Oszlak y los Licenciados Jorge Hintze y Ricardo Graziano, y la Lic. Graciela Lemoine.

Esa primera etapa logró formular un sólido punto de partida, sin lugar a dudas, el cual quedó sintetizado en el capítulo que inicia el presente libro. Allí se da cuenta del estado de la cuestión en el momento en que el entonces Subsecretario de la Gestión Pública, Lic. Norberto Ivancich, a comienzos de 2004 convocó al Lic. Gerardo Sanchís Muñoz para que reactivara el Subcomponente en calidad de coordinador. Y apenas un par de semanas después el subsecretario Ivancich –quien falleciera repentinamente el 26 de junio de 2005 cuando aún ocupaba el cargo: una pérdida irreparable– me invitó a participar de la iniciativa, dando comienzo así a la segunda etapa del Subcomponente.

Los aportes de Sanchís Muñoz promovieron la línea de fondo de la obra que ahora se da a la imprenta. En efecto, él incorporó a la agenda del Subcomponente la perspectiva de la reformulación macroestructural del Estado en función de la provisión de los Bienes Públicos, y aunque las conclusiones a las que arribáramos durante su intervención quedan sintetizadas en los capítulos XV y XVI (referidos a una taxonomía de los Bienes Públicos y a una suerte de guía para la provisión estatal de los mismos), tal enfoque gravita en la totalidad de lo expuesto en estas páginas.

Sanchís Muñoz se alejó del Subcomponente a mediados del año 2005 para asumir otras tareas y responsabilidades; poco más tarde, nombrados el nuevo Subsecretario de la Gestión Pública, Lic. Juan Manuel Abal Medina, y el nuevo Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado, Lic. Christian Asinelli, me fue confiada la coordinación de la etapa que culmina ahora, esto es, de la tercera y última, con la consigna de que profundizara las derivaciones de los

logros alcanzados, explorara sus fundamentos filosóficos (o mejor, para no ser tan enfático, sus anclajes con variados tópicos generales de la teoría política), y redactara finalmente un libro para intensificar la difusión de los esfuerzos realizados y motivar la continuación del debate.

Un pequeño equipo colaboró en la tarea. Con su aporte intentamos capturar algunas voces que abordaron la problemática referida a la Macroestructura y a los Bienes Públicos para sumarlas al proyecto de composición de una obra plural y claramente *ensayística*, esto es, ubicada a tanta distancia del tratado científico (o técnico) como del mero comentario literario. Entre esos colaboradores se destaca Leandro Gorgal, estudiante avanzado de Ciencias Políticas, quien trabajó con tenacidad varios temas arduos y complejos, y además la Lic. Gabriela Pérez, politóloga, quien realizó amplias pesquisas bibliográficas, fecundos análisis de normativas y estructuras vigentes, y severas observaciones al *work in progress* que derivó en este libro.

Pienso que todo texto, y en particular cuando se asoma a una materia relativamente menos frecuentada, es un emergente del juego de condiciones que lo hacen posible, y su concreción demuestra que era necesario. Quiere decir que todo texto se inscribe en un proceso social y su sentido viene dado por su propia *contextura* y el *contexto*, esto es, el conjunto de los materiales discursivos con los cuales no sólo confronta, sino también hacia los cuales se dirige y penetra, al tiempo que es penetrado y circulado por ellos.

De ahí que en las páginas que siguen haya apropiaciones que conllevan además verdaderas aceptaciones, como ciertas reflexiones (o provocaciones) filosóficas de Martin Heidegger (en el Capítulo II), los aportes de Renate Mayntz (en el X), o de nuestro compatriota José María Dagnino Pastore (en el XIV). Por añadidura, estas apropiaciones/aceptaciones no implican que se comulgue con el ideario completo de los autores invocados; antes bien –y el caso de los escritos de Dagnino Pastore sobre el federalismo resulta especialmente ilustrativo al respecto–, se trata de coincidencias puntuales que se nutren en la honestidad y solvencia intelectual de sus responsables.

Pero el tema del presente libro alude al objeto central de la lucha política, habida cuenta de que el despliegue de *cierto* Estado nacional y no de otro pone en juego y actualiza *intereses* comunes y contradictorios. Y como del objeto central de la lucha política se trata, el universo discursivo pertinente ofrece, además de puntos de coincidencia extraordinarios, un sinnúmero de rispideces argumentales, feroces descalificaciones y posiciones irreductibles. Eso es así, y en el presente libro, sin poner en duda la honestidad y solvencia intelectual de autor alguno, también fueron exploradas perspectivas como la de Luiz Carlos Bresser Pereyra (en el Capítulo V), por ejemplo, quedando testimonio de ciertas diferencias significativas, o la de

Alberto Benegas Lynch (h) resumida en una ponencia notable, y con la cual las diferencias (como se consigna en los Capítulos XII y XIII) son de fondo. Pero insisto: no es necesariamente por la voluntad de las partes que sus discursos se desplacen hasta un campo de batalla cuando se refieren al Estado nacional; antes bien es por el objeto elegido, y por la clara conciencia de aquello que pone en juego y actualiza cotidianamente. Es por el objeto elegido, es por eso que puede, según cómo sea y según cómo funcione, constituirse en un factor de atraso y frustración, o en la clave virtuosa de la realización comunitaria.

Buenos Aires, octubre de 2006.

Jorge Landaburu

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Las denominadas “reformas administrativas” tradicionalmente se limitaron a ser en la Argentina intervenciones normativas para procurar cambios desde afuera y de una sola vez sobre el aparato estatal, a fin de reducirlo significativamente. Por añadidura, nunca dieron origen a –ni coexistieron con– auténticos “procesos de modernización”, esto es, iniciativas continuas, prolongadas en el tiempo y de carácter no sólo correctivo sino también preventivo, animadas por los funcionarios superiores y con la participación de todos los actores involucrados. Y esta última carencia da cuenta de la imposibilidad de trascender una visión cuantitativa y formalista del Estado para ensayar su reformulación macroestructural desde una perspectiva estratégica.

Ahora bien, aun manteniendo presente las limitaciones de las “reformas administrativas” tradicionales, corresponde advertir que todas ellas, en el mediano y largo plazo, resultaron coronadas por el fracaso a causa de (al menos) los siguientes motivos:

- a) *Inadecuación del diagnóstico*, o falta de indagación crítica respecto del paradigma organizativo subyacente a lo que se deseaba corregir, limitándose las sucesivas intervenciones a reducirlo por mera eliminación o fusión, y según parámetros cuantitativos;
- b) *Implantación centralizada y homogénea*, mediante equipos relativamente pequeños que operaban sobre la totalidad del organigrama macroestructural del Estado, haciendo caso omiso de las particularidades de cada organismo, e incluso subevaluando los obstáculos y resistencias que el proceso de reforma despertaría;
- c) *Desconsideración respecto de los niveles de efectividad* logrados en cada instancia, desatendiendo la problemática de la baja productividad, una característica generalizable a la virtual totalidad del sector público; y
- d) *Horizontalización de las intervenciones reformadoras*, por lo cual se operó sin tener en cuenta juego alguno de prioridades estratégicas, quedando “subfinanciadas” todas las áreas por

igual, incluso aquéllas imprescindibles para garantizar la gobernabilidad.

O sea que se procedió según los mandatos de un verdadero círculo vicioso: para contener el desborde presupuestario, y al menos achicar la brecha fiscal, se apeló a la reducción de las estructuras del aparato estatal, pese a lo indicado por numerosas experiencias anteriores, como se verá. En efecto, los intentos de realizar economías de escala en los gastos de gestión (ajustes), siempre hubieron de agotar su efectividad en el mediano plazo, cuando la presión por el aumento de la complejidad de la propia gestión pública y muy diversas motivaciones políticas dieron cauce a la renovada fase expansiva de los gastos en esa materia, arrojando como resultado el despliegue de estructuras mayores que las previas al ajuste. Pero lo que más interesa destacar es la rutina intelectual derivada de (y promovida por) dicho círculo vicioso, que condujo a poner el acento en la efectividad o ineffectividad de los ajustes sucesivos, velando de hecho y postergando indefinidamente la necesaria dilucidación respecto de la efectividad o ineffectividad –desde el punto de vista de los objetivos de las diversas políticas públicas– de aquellas instituciones que fueran objeto de los mismos.

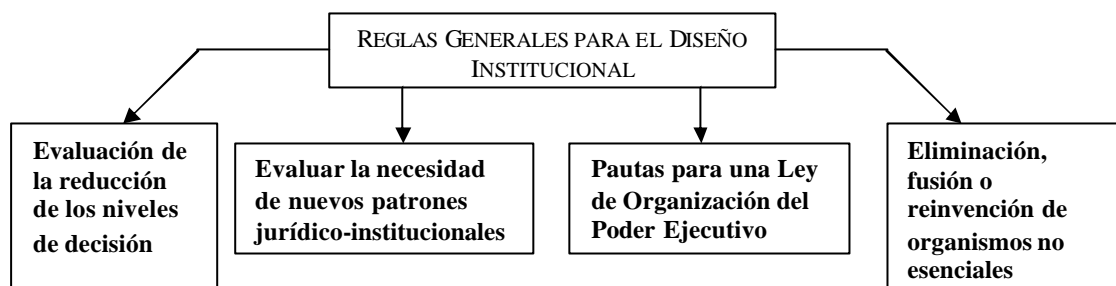
Tanto por ausencia de un plan estratégico a mediano y largo plazo para lograr el equilibrio fiscal y generar superávit primario (al respecto corresponde señalar que una de las razones de los ajustes tradicionales fue la de satisfacer los requerimientos mínimos exigidos por el mercado internacional de crédito, de manera que el estallido de las tasas de interés, impulsado por déficit públicos exorbitantes, no inhibiera la posibilidad de colocar nuevo endeudamiento), como también por el procedimiento usual de ajustar en forma generalizada y sin definición de prioridades políticas ni criterios para determinar la eficiencia o ineffectividad relativa de las áreas afectadas (al tiempo que se aumentaba la presión impositiva sobre los mismos contribuyentes efectivos y sin desplegar iniciativas positivas contra la evasión ni procurar el logro de un punto de inflexión para la creciente regresividad del sistema), lo cierto es que las intervenciones denominadas “reformas administrativas” arrojaron magros resultados, cuando no contrarios a los que presuntamente perseguían al momento de su formulación y puesta en marcha.

Y también importa destacar dos derivaciones adicionales: a) Que al disponer el ajuste, éste operaba de modo generalizado y uniforme, como ya se dijo, reduciendo aun más la cantidad y calidad de los Bienes Públicos provistos; pero b) Que cuando el gasto volvía a retomar el ciclo expansivo no lo hacía de manera generalizada y uniforme sino puntual y selectiva, *aunque bajo las mismas condiciones* que habían servido de marco para el ajuste (falta de un plan estratégico, indiferencia respecto de las prioridades, etcétera), y merced de la siempre renovada coyuntura política. Visto desde la perspectiva de la eficiencia (o ineffectividad) del Estado nacional, entonces, y apelando al célebre apotegma de Gian-Battista Vico, este *corsi et recorsi*

se caracterizaba por exhibir una notable asimetría en sus dos momentos decisivos (la generalización cuando se achicaba el gasto, la selectividad cuando se agrandaba), deviniendo no sólo apto para profundizar el agravio de los organismos eficientes y/o para “premiar” a los ineficientes, sino también para consolidar y/o profundizar las distorsiones verificables antes del ajuste.

Así las cosas queda claro que urge, si de reformular la Macroestructura del Estado argentino se trata, el trascender las políticas cuantitativas al respecto y plantear políticas cualitativas que jerarquicen los problemas en cuestión, determinen prioridades y tratamientos específicos para ellas, y eviten la rutina de proponer y ejecutar ajustes de gastos (si estos fueran eventualmente necesarios) de manera horizontal, general e indiscriminada. En otros términos, urge alinear lo táctico en una estrategia explícita en constante revisión crítica y reactualización, tanto por asimilación de la *praxis* conforme se desenvuelve el “proceso de modernización”, como también por la incorporación de los aportes teóricos –esto es, de la producción de conocimientos– realizados en el seno del Estado nacional.

Ahora bien, una primera etapa del análisis de la Macroestructura –y dado cierto avance en los complementarios “trabajos de campo” realizados en diversos organismos– habilitó la conveniencia de contar con cuatro reglas generales que funcionaran en tanto referencias de contención a fin de elaborar, en una segunda instancia inmediatamente posterior, las “Reglas de Juego para el Diseño Institucional”. Vistas bien, las cuatro reglas generales constituían sendas ideas directrices, que a su vez connotaban núcleos fuertemente problemáticos. La primera de ellas se refería a la necesaria reducción (o no) de los niveles de decisión, cuestión harto compleja que salta a los ojos de cualquier macroestructuralista ni bien comienza su tarea, y que por añadidura está íntimamente vinculada con la distinción entre los niveles políticos y técnicos en cada uno de los organismos. La segunda hacía referencia a la necesidad de contar (o no) con nuevos patrones jurídico-institucionales, dado que también es no table que éstos han sido desbordados por la realidad (o por las imposiciones y demandas de la realidad), aun cuando se reconociera la existencia de nuevas funciones y formas de intervención que no hallaran expresión en la normativa vigente. La tercera de las ideas directrices destacaba una carencia que, en cierto modo, vista desde su realización constituía en sí misma un objetivo estratégico. En efecto, se refería a la formulación de las pautas para una Ley de Organización del Poder Ejecutivo Nacional (no financiero), instrumento que, sin yuxtaponerse con otras leyes de capital importancia, como la Ley de Ministerios, por ejemplo, fuera la cristalización precisamente de las denominadas “Reglas de Juego para el Diseño Institucional”. Finalmente, la cuarta idea directriz establecía la necesidad de contar con pautas para la eliminación, fusión o reinención de organismos no esenciales, de modo tal que se limitara el barroquismo secular de la Administración Pública argentina.



Planteadas estas ideas como referencias de contención, a fin de formular las “Reglas de Juego para el Diseño Institucional” se apeló a varios documentos respaldatorios, destacándose en particular los siguientes: “Reforma del Estado: Lineamientos Básicos”, de J. Martín; “Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino”, de Oscar Oszlak, Jorge Hintze y Ricardo Graziano; y “Modelo de Gestión Político-Institucional del Estado Nacional: reglas de juego para su elaboración”, también de Oszlak, Hintze y Graciano. Las reglas dilucidadas –en base a dichos documentos y con el concurso de Graciela Lemoine– para su aplicación en los procesos de modernización de la Macroestructura del Sector Público Nacional No Financiero fueron, en principio, siete, las cuales se detallan seguidamente, con una breve descripción que les sirve de fundamento.

1. **Concentrar las funciones estratégicas en el nivel de conducción política (Ministerios, Secretarías presidenciales).** Para ello, se requiere dividir formalmente las funciones de formulación y fijación de políticas de las funciones de ejecución para los diversos ámbitos sectoriales o funcionales del aparato estatal, los cuales deberán ser dotados de un nivel estratégico que formule las políticas, y realice el control político y la evaluación de su cumplimiento.
2. **Delegar las decisiones operativas en el nivel de gestión (administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, agencias).** Esta delegación constituye la contrapartida de la primera regla, y además implica la determinación del nivel que será responsable de la ejecución de las políticas sustantivas de promoción y desarrollo, registro, control y fiscalización. Complementariamente, aquellas funciones que no hallen cabida en lo anterior deberán ser suprimidas o transferidas al sector privado y/o subnacional, debiéndose contemplar la posibilidad de crear agen-

cias (organismos públicos no estatales) para la prestación de servicios incluso con participación privada.

- 3. Articular el nivel de conducción política con el nivel de gestión.** Para ello, se requiere la elaboración de modelos básicos de contratos a suscribirse por las instituciones “de tutela” (nivel estratégico) y las “agencias de ejecución” (nivel de gestión). En estos contratos deberán hacerse explícitas las reglas generales de funcionamiento para el logro de los objetivos estratégicos, así como también las metas, los indicadores de resultado, los grados de flexibilización de la gestión, incentivos y sanciones. Corresponde consignar que en la Ley N° 25.152 se incorporó la figura de “contrato-programa”, y no debiera entonces desecharse la designación de “gerentes de programas”, quienes asumirían la responsabilidad por el desenvolvimiento de los mismos.
- 4. Acortar la cadena de decisión.** Con independencia de lo dispuesto por la normativa vigente, lo cierto es que para acortar la cadena de decisión debería, en primer lugar, fijarse un máximo de dos niveles decisorios en el nivel estratégico, salvo cuando la amplitud temática ministerial requiera la existencia de un segundo nivel sectorial o funcional. Dicho en otros términos, las agencias de ejecución deberían depender directamente del Ministro, aunque la salvedad anterior habilitaría en determinados casos la existencia de una mediación a nivel de Secretaría. Respecto de la Presidencia de la Nación, allí deberían concentrarse las funciones de planificación estratégica global y las de apoyo técnico, jurídico y logístico para la asistencia de las actividades presidenciales. Esta tendencia al acortamiento de la cadena de decisión también involucraría al nivel de gestión.
- 5. Reducir los gastos destinados al apoyo de la gestión.** La hipertrofia que se registra en los servicios de apoyo requiere que se pongan “en caja” sus estructuras y se definan con claridad sus procesos de producción. Por otro lado, deberían los organismos rectores a cargo de sistemas horizontales para toda la Administración iniciar procesos de simplificación normativa que impliquen necesariamente una readecuación de su accionar. La cuestión es compleja, porque lo anterior demandaría paralelamente que las jurisdicciones encararan reingenierías y programas de informatización interna para mejorar tiempos y resultados de los procedimientos, y a la vez reducir los recursos asignados a esas actividades. Y también es aconsejable que se procuren sinergias en todos los niveles,

como el de la conducción estratégica, cuyas unidades, al ser relativamente de carácter reducido, bien podrían recurrir a un mismo servicio de apoyo administrativo para más de una jurisdicción.

6. Concentrar en “ventanillas únicas” la relación con la ciudadanía. Es imprescindible simplificar los puntos de interfase con los beneficiarios, procurando la concentración, en cada agencia de ejecución de políticas, de cuanto se refiere a la promoción y desarrollo, financiamiento, registración e información. El beneficiario no tiene por qué deambular de organismo en organismo para procurarse un Bien Público o un servicio, y esta regla de concentración en “ventanillas únicas” adquiere especial importancia en los casos en que las políticas son por naturaleza interinstitucionales o interjurisdiccionales, como se verá seguidamente. O sea que, por más compleja que resulte la provisión de ciertos Bienes Públicos, al destinatario se le debe simplificar, en la medida de lo posible, su acceso.

7. Promover estructuras horizontales como ámbito de coordinación e implementación de políticas interinstitucionales o interjurisdiccionales. Dadas ciertas políticas que cortan transversalmente más de una organización, deberían formalizarse “gabinetes horizontales”, los cuales no serían comisiones de trabajo sino verdaderas estructuras *ad hoc* con objetivos claramente definidos, metas y plazos establecidos formalmente. De constituirse, cada uno de estos “gabinetes horizontales” contaría con un Secretario Ejecutivo –designado por el Jefe de Gabinete de Ministros–, que asumiría la responsabilidad y la rendición de cuentas por el desempeño de esa estructura interinstitucional respecto de los objetivos planteados. Respecto de las políticas interjurisdiccionales, entendiendo por tales a las que involucran a más de un nivel de gobierno (el nacional y los provinciales y/o los municipales), es recomendable dar impulso y/o consolidar los Consejos Federales sectoriales, no sólo como instancias de coordinación de políticas no delegadas en el Gobierno nacional, por ejemplo, sino también para que avancen en materia de programación presupuestaria y de evaluación de resultados sobre las transferencias Nación/Provincias.

Con estas reglas de tipo macroestructural se consideró entonces que podría resolverse, en principio, gran parte de los problemas detectados en el curso de los trabajos de campo. En efecto, fueron sometidos a demorados estudios varios de los organismos de las áreas de Servicios Sociales y Servicios Económicos. Con relación

a los primeros, se analizó la Seguridad Social (que representa más del 40% del presupuesto nacional y exhibe un gran impacto en la población), así como también dos prestaciones sociales trascendentes: Salud y Educación. Con relación a los Servicios Económicos, se pusieron bajo la lupa sectores estatales de importancia, como el de Recursos Hídricos e Infraestructura Vial, y el de Regulación de los Servicios Públicos, así como también, en materia de fomento de las actividades productivas, los sectores de Agroalimentación y Agroindustria, y el de Industria propiamente dicho. En todas estas intervenciones se detectó una problemática común:

- Definición deficiente de responsabilidades;
- Múltiples ámbitos de formulación de políticas sectoriales, relativamente desarticulados, y falta de definición de esferas de competencia;
 - Acciones no respaldadas en planes estratégicos;
 - Falta de coordinación entre áreas con competencias concurrentes dentro de la Administración Pública Nacional y en su relación con los Gobiernos Subnacionales;
 - Concentración de funciones que pueden ser ejecutadas por otras instancias provinciales y/o locales, o por el sector privado;
 - Falta de delimitación en las funciones de regulación y control;
 - Escasa responsabilidad de los niveles ejecutivos respecto del cumplimiento de metas explícitas y cuantificadas;
 - Fragmentación social y territorial de los servicios prestados, con la consecuente inequidad en el acceso;
 - Excesivos costos de intermediación burocrática (y la consecuente baja proporción del gasto que llega efectivamente a los destinatarios); y
 - Multiplicidad de “ventanillas” para el acceso a los servicios prestados por los organismos públicos.

Así las cosas, todos o la mayoría de estos problemas requerirían, para ser solucionados, la reformulación macroestructural del Estado nacional aplicando las siete reglas más arriba enunciadas. Una intervención modernizadora que operara consecuentemente según éstas –y contara con el necesario aval político para ello– constituiría de por sí un hecho auspicioso. Y de tal intervención derivaría, sin la menor duda, un sector público con una morfología varias veces superior y más racional que la actual, con una mejoría sustancial de la calidad del gasto y la debida articulación de éste con los objetivos estratégicos prioritarios. En otro orden, por el múltiple juego de transferir a diversas instancias la prestación directa de servicios, distinguiendo claramente la definición estratégica de las políticas públicas de su ejecución, se habilitaría la continuidad en la fijación de metas y su cuantificación,

optimizando la asignación de recursos y recortando las responsabilidades para su cumplimiento y los controles imprescindibles. Se obtendría un sector público cuya pirámide sería más “chata” (al acortar la cadena decisoria tanto en el nivel de conducción política como también en el de ejecución), con funciones de apoyo más eficientes y menos onerosas, y un insumo de recursos que llegara a los beneficiarios en una mayor proporción. Finalmente, el despliegue de “ventanillas únicas” sectoriales y territoriales facilitaría (y democratizaría) el acceso a los bienes y servicios esenciales.

O sea que se obtendría, desde cierto punto de vista, *el mismo* Estado, aunque infinitamente *mejor* o, dicho de otra manera, la intervención modernizadora arrojaría como resultado un aparato estatal apto para desplegar *igual comportamiento* que el “anterior”, desde el punto de vista de lo sustantivo, pero con eficacia y eficiencia incrementadas, en principio sustentables y decididamente crecientes en el tiempo. Y esto, que sería una virtud imposible de minimizar, también constituye sin embargo una limitación, sobre todo si se considera que *el mismo* Estado puede –y debe– ser sometido a una profunda revisión crítica, habida cuenta de que muy probablemente *lo que hace y la forma que adopta su comportamiento* –y los desvíos consecuentes que cada iniciativa reformadora intentara resolver– sean una sola y misma cosa.

Dicho en otros términos, y siguiendo los lineamientos metodológicos más *aggiornados* en la materia, pero no por eso menos tradicionales, se llegó a la conclusión de que sin un salto cualitativo en el análisis respecto del quehacer que lo justifica, y habida cuenta de que el Estado tiende a cristalizar en una suerte de identidad repetitiva, el mero decurso de los hechos bien podría neutralizar, a la postre, cuando no revertir, todo intento modernizador.

II

MÁS ACÁ DE LA TÉCNICA ADMINISTRATIVA

Sólo para establecer una analogía pueden evocarse aquí las primeras oraciones que el gran filósofo alemán Martin Heidegger incluyó en el arranque de su *Carta sobre el humanismo* (Sartre y Heidegger, 1982). Se trata de plantear algo análogo, y recién entonces responder a la inquietud sugerida en el último párrafo del capítulo anterior, en el cual quedó resumido el paradójico punto de arribo –tras la realización de varios trabajos de campo– que habilitaba una serie de recomendaciones macroestructurales a fin de mejorar sustancialmente *lo mismo*, de manera que la solución, si bien harto *provechosa* de llevarse a cabo, preservaba en su seno, sin embargo, un problema irresuelto.

Escribió Heidegger: “Falta mucho para que pensemos sobre la esencia del obrar en forma suficientemente decidida. Se conoce el obrar sólo como el efectuar un efecto. Su actualidad es apreciada por su provecho. Pero la esencia del obrar es el consumir. Consumar quiere decir: realizar algo en la suma, en la plenitud de su esencia, conducir ésta adelante, *producere*.” (Sartre y Heidegger, 1982)

Esta reflexión de Heidegger constituye un reclamo de que se piense de veras y “con decisión” la esencia del obrar, habida cuenta de que lo provechoso, lo que resulta, no siempre arroja luz sobre lo que opera sustantivamente desde el pasado y le dio origen, y debería proyectarse hacia el futuro. O sea que al poner bajo la lupa “en forma suficientemente decidida” el obrar, puede develarse que a veces no responde a su “esencia”, que no *consume*, que no suma-con, o mejor, que no *produce*, impidiendo por lo tanto el pasaje al futuro de aquello que le dio origen. Y esto merece algo más de atención, porque bien puede aplicarse a todos los campos.

Es obvio que los estudiosos del Estado están habituados al enfrentamiento intelectual con una maquinaria que hace muchísimas cosas pero que, en definitiva y más allá de la eficiencia que exhiba, no produce, si por *producere* se entiende aquello que responde a su “esencia”. Y habría que detenerse en la consideración, aunque de manera simplificada y sintética, de algunos de los puntos de vista de quien marcó profundamente el pensamiento filosófico del siglo XX y desplegó una obra de la cual todavía se recogen los frutos, a fin de establecer cierta analogía más compleja, como se planteó anteriormente, con la problemática estatal. ¿Por qué? Porque si es propio del Estado el obrar, ¿qué debe *consumar* cuando lo hace? ¿Alcanza con una apreciación utilitaria de su desempeño? ¿O habrá que analizar si *realiza en la suma*,

o mejor, si verdaderamente *produce*? Y pegando un salto a lo que se planteará con insistencia en estas páginas, corresponde que se anticipe que el Estado, desde nuestro punto de vista, no sólo es esencialmente proveedor de Bienes Públicos, sino también, y a través de ellos, *productor de sentido colectivo*.

En rigor Heidegger recuerda, entre otras cosas, que el pensar no está sólo comprometido (*engagement*) con el obrar, que no es sólo *l'engagement dans l'action*, sino también algo más, algo simultáneo, más profundo y primario, por decirlo así. Cuando uno simplemente piensa, al dejar fluir el pensamiento –y fluir en él– está en una situación diferente a cuando piensa (y sólo) para actuar. En el primer caso el ser (lo que hace que el ente sea) y el pensar están mutuamente comprometidos (*engagement*), y es el ser el que interpela al pensar *para decir* (hablar) su verdad; en el segundo caso, lo-que-es remite a lo-que-hay (como bien planteó Xavier Zubiri), y no devuelve al ser sino al ente, a la situación presente. Y esto, aunque parezca paradójico, opera también como una clausura, como un cierre: la historia en términos de anticipación, de aquello que también se proyecta hacia el futuro, es la historia del ser (cuya verdad se revela y se dice en el mero pensar), no la del ente (o mejor, no sólo la del ente, la de las realizaciones, la del mundo “terminado”, para decirlo de algún modo).

Por supuesto que Heidegger fue más allá, y sostuvo que en Grecia, con los sofistas, Platón y Aristóteles, comenzó “la interpretación técnica del pensar”, que culminaría con su puesta al servicio del hacer y del obrar, y con su confinamiento, como corolario de la expansión de la técnica, en “lo teórico”. Por añadidura uno de los principales problemas de la cultura occidental, si no el más decisivo, según Heidegger, radica en la conversión de la Filosofía en una técnica “de la aclaración desde las últimas causas”, pero una técnica al fin. Y sirvió para esa conversión el sometimiento del pensar a la Lógica, así como se hizo lo propio con el habla por imperio de la Gramática, de modo que operara, en definitiva, “el olvido del ser”.

Estos elementos apenas evocan las ideas de Heidegger, pero son suficientes para establecer una analogía interesante y productiva con la cuestión que nos ocupa. Como es sabido, la obra de este pensador ineludible –sumamente sofisticada y compleja, ciertamente, y casi infinita– apuntó a señalar, entre otras cosas, que la esencia de la técnica moderna es la culminación de la Metafísica (un abordaje técnico del pensar, como se dijo antes), y que en su decurso, más allá de las realizaciones en ese orden que se aceleraron vertiginosamente desde la Modernidad y que bien pueden resultar hasta motivo de orgullo, lo cierto es que no devino el hombre sujeto de la técnica, sino todo lo contrario. Y en tal sentido parece procedente sostener, simplificando, que para superar la culminación de la Metafísica, esto es, la expansión fáctica de la esencia de la técnica moderna, sería preciso reparar un olvido. Y que quizás entonces pueda pensarse todo de nuevo a partir de lo olvidado.

Las ideas de un filósofo tan vigoroso e influyente como también polémico, que revisitó nada menos que la historia completa de la expresión más alta –y a su vez más “primitiva”– de la cultura, constituyen una advertencia y una demanda: se ha construido un mundo regido por la racionalidad instrumental, desde muchos puntos de vista extraordinario, donde impera la eficacia y la eficiencia, pero en base a una pérdida coronada por un olvido, o por una omisión, si se quiere: la vivencia del pensar, el habla y el ser, en tanto situación tripartita indivisible y fundacional de todo lo demás.

En ese marco amerita recordar que una de las instituciones emblemáticas de la Modernidad, propia del período cuando se acelera la expansión de la técnica hasta el paroxismo, es precisamente el Estado nacional tal como lo conocemos ahora. Su historia, en términos relativos, abarca un período mucho más breve que el que puso Heidegger bajo la lupa, pero al abordarlo análogamente con sus apreciaciones resulta claro que sintetiza una experiencia similar. Incluso podría sostenerse que el Estado nacional moderno, en un momento de su desenvolvimiento, vino para corregir un olvido, pero que dicha motivación fue olvidada en el curso de la expansión de la razón instrumental.

De alguna manera, al revisar esa gigantesca arquitectura que constituye, por decirlo así, el pensar teológico y filosófico, Heidegger recorta un punto de partida tripartito pero indivisible que sólo se da en el hombre, en el constructor de esa gigantesca arquitectura, y que no es otro que su pensar para que el ser le diga su verdad. Y no se trata en estas líneas de seguir a Heidegger cuando intenta explicar qué entiende por el “ser”, lo que articula en última instancia esa convergencia con el pensar y la palabra, ya que requeriría otro desarrollo. Pero lo que sí corresponde mantener presente es que, si la Modernidad a poco andar entró en crisis y hubo tres anunciadores paradigmáticos de la misma durante el siglo XIX –los tres maestros de la sospecha: Nietzsche, Marx y Freud– fue Heidegger quien perfeccionó, en el siglo XX, ese discurso que mostraba a las claras lo que no siempre se quiso asimilar. Y no sólo sugirió la posibilidad de dar cuenta de un núcleo indivisible (casi vivencialmente *monádico*, por calificarlo de alguna manera), sino incluso demostró que aquello se había olvidado.

Por analogía, entonces, con estos pocos elementos a la vista puede pensarse de nuevo el Estado nacional moderno, para tratar de echar algo de luz respecto de algunas expresiones (siempre referidas a una *crisis* del mismo) que ya son un lugar común en la literatura especializada. Y hay que insistir en que el Estado no cesa de obrar, y que puede ser objeto de un creciente perfeccionamiento técnico, y que su obrar es mensurable por el provecho que de sí deriva. Ahora bien, ¿por qué entonces la crisis a la cual alude la virtual totalidad de la literatura especializada resulta un fenómeno generalizado? Ciertamente, parece que hay Estados más “provechosos” que otros, al tiempo que la crisis es común –e igual– a todos. ¿Por qué? Dicho

de otra manera: ¿por qué los Estados nacionales contemporáneos, independientemente de su eficacia y eficiencia, tienden *estructuralmente* a subvertir medios y fines, de manera que su obrar resulte, a la postre, sólo provechoso para sí mismos, y esto provoque una profundización de la crisis? ¿Y no es acaso la hipótesis que se apuntó más arriba, la cual advertía que tras una exitosa intervención “modernizadora” se lograría un Estado infinitamente mejor, pero siempre, en última instancia, *idéntico*, la palmaria corroboración de que se habría consolidado el medio como fin?

No faltará ocasión de volver, a lo largo de las próximas páginas, sobre lo que se deduce de estas cuestiones. Por el momento, baste la exploración de la analogía con los pocos elementos del discurso heideggeriano previamente seleccionados, lo cual puede parecer una complicación excesiva, pero no lo es. Cuando Heidegger se refirió a la consideración usual del obrar “sólo como el efectuar un efecto”, y desde un punto de vista meramente utilitario, inmediatamente después lo contrapuso a la idea de “realizar algo en la suma”, de consumir, de manera que la esencia *también* resultara conducida adelante, se proyectara hacia el futuro y funcionando como una aspiración. O sea que el “fin” de un obrar, para que no se limite a efectuar un efecto, debe contener al “principio” en tanto consumado. Sólo así el fin y el obrar, que es el medio, no se identificarán y quedarán en una situación de congelamiento, fijos en el presente y sin futuro. Y es eso, aunque con frecuencia no lo sepa, lo que dice la literatura especializada cuando asegura que el Estado, que debe ser un medio, se ha convertido en un fin y por lo tanto resulta *improductivo* (recordemos que Heidegger estableció una sinonimia entre consumir y *producere*).

Si el medio se convierte en un fin en sí mismo algo se *olvida*, y eso que se olvida, o mejor, que se omite, es el principio (en el doble sentido de inicio y motivación). De ahí que habrá que preguntarse qué es ese medio convertido en un fin en sí mismo (Heidegger dirá, poniendo en el tapete a la totalidad del pensamiento filosófico: la Metafísica; la literatura especializada a la cual aludimos dirá: el aparato estatal), para desentrañar de su entramado la omisión. El gran filósofo alemán invitó a salir de la inercia propia de la Metafísica, provista básicamente por la Lógica y la Gramática, ambas técnicas que ciñen al pensar y al habla, e impiden por lo tanto que se oiga al ser, a lo olvidado. Ahora bien, ¿puede sostenerse una analogía con el aparato estatal convertido en un fin en sí mismo? Sin lugar a dudas: según éste perfeccionó su formalismo, cierta creciente introspección y autorreferencialidad –como luego se verá con mayor detenimiento– provocó el olvido de lo que radicaba en su principio, en su origen y motivación, que no es otra cosa que el Bien Público, o su expresión concreta, el conjunto de los Bienes Públicos que el Estado debería proveer.

No es un juego de palabras, pero “el fin” efectivamente finaliza, en tanto “el principio” siempre empuja desde el pasado, se consuma en el presente y *aspira*

desde el futuro. Allí radica la diferencia entre el obrar y el producir: en el primero se practica una técnica parcialmente vacía de contenido, donde el principio se encuentra omitido (olvidado), y el medio se convierte de manera gradual en fin, hasta estancar la historia, o mejor, inmovilizarla; en el segundo, dada la ubicuidad del principio que se consume con la técnica, el fin siempre se mantiene en el origen (el motivo) y también en la finalidad.

Ahora bien, acordado lo anterior corresponde, sin embargo, volver a preguntarse: ¿es el Bien Público, en tanto conjunto de Bienes Públicos concretos que el Estado nacional debería proveer, algo análogo al ser heideggeriano referido al discurso filosófico? ¿Funciona como aquello total o parcialmente olvidado, siendo a la vez la unidad indivisible y más básica sobre la cual debería descansar (y de la cual debería nutrirse de manera recurrente) cuanto se diga técnicamente del Estado? La respuesta es positiva, pero demanda una ligera digresión.

En el presente estadio de la cultura occidental, como es sabido, son reconocibles tres grandes concepciones del Estado, una de ellas con raíces en el pensamiento aristotélico (y su convergencia con la escolástica), y las dos restantes absolutamente tributarias de la Modernidad. Entonces la primera concepción reconocible, el punto de vista cristiano, en su versión católica “moderna” plantea que “los Estados son formas de la unidad y del orden entre los hombres, necesarias para la vida humana y parte activa en su perfeccionamiento” (Pío XII, 1958 (b)). Resultaría baladí buscar otra matriz para la cultura occidental por afuera del cristianismo (o del judeo-cristianismo, si se quiere), motivo por el cual esta concepción merece que se la ubique en un lugar central, funcionando como el huso en torno del que giran las demás. En ella se articula una profunda conmoción de tipo religioso con lo más alto y culminante del pensamiento griego, y entonces la escolástica sirve de caja de resonancia para la voz de Aristóteles. Por eso al hombre se lo considera un “animal político” que se dio el Estado, independientemente de sus formas concretas, “para hacer posible una vida feliz.” (Aristóteles. “Política”, 1252b, 30). Y por eso “la verdadera noción del Estado es la de un organismo fundado sobre el orden moral del mundo” (Pío XII, 1958 (a)).

Esta concepción, que en última instancia se refiere a un Estado que halla legitimidad cuando, lejos de constituirse en una interdicción del orden moral del mundo, dirige la voluntad de los hombres en pos del bien común, selló el destino de las otras dos maneras más significativas de pensarlo: el liberalismo (o la visión individualista-liberal) y el marxismo (o, con mayor precisión si se quiere, la visión marxista-leninista). Ambas perspectivas aparecen selladas por idéntico destino, la de cierta interlocución recurrente con la teoría del Estado que se nutre de la tradición cristiana, y siempre al borde de terminar tributando, en sus variantes extremas y cuando intentan animar la negatividad absoluta, a una cuarta concepción, la lisa y llanamente anarquista.

Desde el punto de vista marxista-leninista el Estado es producto de las contradicciones de clase, es la clara manifestación de su carácter irreconciliable, y la emancipación de los hombres habilitaría un futuro en el cual sería posible prescindir de todo aparato coercitivo. Las relaciones sociales, esto es, las relaciones de propiedad de los medios de producción, determinan la pertenencia (o no) a las clases poseedoras, y por tal motivo el estar (o no) en condiciones de explotar a las clases desposeídas. El último mecanismo de explotación, el más “moderno”, no es otro que el sistema capitalista, donde los miembros de las clases desposeídas deben concurrir al mercado para vender *libremente* a los propietarios de los medios de producción su única pertenencia, la fuerza de trabajo, a cambio de un salario. En esa transacción a los asalariados, los productores reales, se los remunera con menos valor que el que incorporan a la producción con su trabajo, y ese *plusvalor* que no perciben constituye la ganancia del capitalista.

En otro orden, como esta vinculación asimétrica requiere, para ser preservada, numerosos y variados dispositivos “superestructurales”, es el Estado el que los corona, en tanto herramienta que no sólo vela por la continuidad del sistema sino también por su reproducción. Para el marxismo-leninista es inconcebible un Estado con cierta autonomía respecto de las clases dominantes (y de la sociedad en su conjunto), y entonces lo ve sencilla y exclusivamente al servicio de los dueños del capital y dotado de un severo aparato represivo. Es que al dominio económico corresponde el dominio político, y éste último cristaliza por pura necesidad en el despliegue de un Estado nacional moderno. Superadas las contradicciones de clase, una vez socializados los medios de producción, el Estado “burgués” ya no resultaría necesario –en rigor, no sería necesario Estado alguno– porque su razón de ser estriba, precisamente, en la explotación de las grandes mayorías por una minoría que se apropió privadamente de los medios de producción.

El escenario histórico en un sentido integral, porque todavía se viviría *la pre-historia* de una futura humanidad desalienada y por lo tanto emancipada, constituye una suerte de redención, y como tal habilita la relectura de esta doctrina en términos de una teología secularizada. Y es entonces que el marxismo-leninista levanta el velo depositado sobre su interlocución ineludible con la concepción matricial de la cultura occidental, y descubre que el límite de su negatividad –que involucra a Dios y, como no podía ser de otra manera, a todo credo metafísico, así como también al Estado “burgués”– no es otro que la creencia, “científicamente” justificada pero creencia al fin, en el *deber ser* de una finalidad para esta prehistoria, del acceso a la Historia de la humanidad, o de la realización de una universalidad reconciliada.

O sea que desde un punto de vista ético y moral, esta concepción no encarna la negatividad absoluta respecto del judeo-cristianismo, sino todo lo contrario. Incluso vino a limitar la negatividad de la concepción individualista-liberal, donde

efectivamente la interlocución con el huso central aludido de la cultura occidental recorre todo el arco de creencias, pero sin establecer punto alguno de contacto. Y es en esta corriente donde se verifica un materialismo más radical que cualquier otro, porque se articula con el individualismo. A ver: del materialismo discernible en los procesos sociales, de su emergencia por la acción interesada de grupos o agregados y por la definición de intersecciones que definen intereses comunes, deriva el marco ético y moral que lo limita y que fuerza una hipótesis de redención futura; del materialismo que se basa en la acción interesada del individuo no deriva marco de contención ético y moral alguno, porque éste demanda la sustitución del individuo por el grupo (cualquiera sea) y el consiguiente recorte del materialismo. Ya se tendrá ocasión de contrastar el pensamiento de Hobbes con el de Spinoza; por ahora, baste con dejar planteado que, de la interlocución con la matriz de la cultura occidental de las dos concepciones antedichas, corresponde a la individualista-liberal la negatividad absoluta, o mejor, apelando a un giro metafórico más elocuente, el animar un verdadero diálogo de sordos.

Hay en la concepción individualista-liberal del Estado –coherente con su doctrina económica– una demanda de abandono, una voluntad de ruptura con la tradición que bien vista devino, insistimos, más radical que la que animó el marxismo. Ese abandono claudicante (pero interesado, en el curso del ascenso de los beneficiarios de la concentración económica y política) quedó sintetizada palmariamente por la expresión *laissez-faire*, consigna programática que desde su formulación no pudo asimilar una visión del Estado sin vincularla con la conflictividad que su implementación y continuidad en el tiempo generarían. De ahí que algunos de sus publicistas contemporáneos más notables sostengan que el Estado es “aquel mínimo de poder sin el cual es imposible mantener relaciones pacíficas, es decir, esencialmente los poderes del *laissez-faire* ultraliberal” (Hayek, 1976: 276), ratificando de hecho, si a confesión de partes relevo de pruebas, las críticas a ese Estado que formularan Marx y sus continuadores. Pero habrá que analizar estas cuestiones con mayor detenimiento.

III

UNA PETICIÓN DE PRINCIPIOS PARA EL ESTADO NACIONAL

Antes de continuar es procedente que se adelanten algunas ideas directrices – pero no excluyentes– que sirven de fundamento a este trabajo y configuran la perspectiva desde la cual se abordan los temas que lo ocupan, centrando la atención en la experiencia histórica argentina. Digamos entonces que aquí se considera que el Estado nacional es la instancia política máxima de la Nación, y resulta de (y contiene y expresa) un proceso social complejo en el cual conviven *fuerzas identitarias* y *grandes contradicciones* en el curso de su desenvolvimiento. En tanto instancia política máxima, consecuentemente, su función básica y sustantiva es, mediante la provisión de Bienes Públicos, *la construcción de un sentido colectivo* que satisfaga la necesidad de cohesión de la comunidad nacional, y que además genere, preserve y eventualmente expanda un lugar de autoridad con aptitud suficiente para dirimir los conflictos y armonizar los intereses del conjunto.

Quiere decir que no hace a su esencia el carácter coercitivo de manera exclusiva, porque si bien emerge de un escenario contradictorio, su propia emergencia y continuidad connotan no sólo relaciones de dominio –y por lo tanto contradictorias– en el seno de la Nación, sino también intereses compartidos por el conjunto, zonas de intersección que recortan el concepto mismo de comunidad. Además, para que tal instancia política máxima exista –y al respecto la historia argentina es elocuente–, la Nación debió acceder primero a la unidad nacional, habida cuenta de que no hay Estado nacional en la anarquía. Y para comprender la *forma concreta* de la superación de la anarquía se requiere mantener presente la idea de federalismo, tal como quedó cristalizado en la Constitución.

La unión de los Estados provinciales (esto es, el logro de la unidad nacional) generó el Estado nacional, pero no por eso desaparecieron los primeros, los grandes agregados políticos que le dieron origen, sino todo lo contrario. Además, éstos preservaron cuanto no delegaran en la instancia central superior, y así como la unión entre las diversas Provincias no generó *cualquier* Estado nacional, sino un Estado nacional con un gobierno representativo y republicano, simultáneamente las Provincias delegaron en dicha instancia superior que velara por la organización representativa y republicana de los Estados provinciales.

Quiere decir que desde la etapa fundacional de la República Argentina quedó claramente establecida la Macroestructura de esa instancia política máxima, y la mo-

dadidad, o mejor, el procedimiento general –a través de la democracia, el juego contrapuesto de poderes y la articulación de jurisdicciones de segundo nivel– para que operara *la construcción de un sentido colectivo* con sus debidas y necesarias limitaciones y condicionantes.

También corresponde consignar que el Estado nacional –y, por extensión, los Estados provinciales–, no se limita a funcionar como el mero reflejo del conjunto social. La idea determinista –y reduccionista–, de un Estado nacional que refleja “lo que hay” y sólo sirve a las clases dominantes o “propietarias”, sea visto como conglomerado de poder o como despliegue de organismos e instituciones, no se compadece con la experiencia histórica concreta. El Estado nacional es por propia construcción un ente superador y unificador de la suma de las partes que le dieron origen, adquiere cierta autonomía relativa –si bien condicionada, o mejor, autocondicionada–, y así como es efecto también es causa de acciones que operan positivamente en el seno de la sociedad. El poder constituyente dotó al Estado nacional de autonomía relativa, en el marco condicionante de un sistema político y una serie de instituciones republicanas, como se dijo previamente, e incluso fijando las maneras, los motivos y la oportunidad para su propia transformación.

En la Argentina pueden reconocerse, si bien el debate al respecto continúa abierto, varios períodos históricos durante los cuales el Estado nacional funcionó inspirado en distintos paradigmas. En tal sentido, desde mediados del siglo XIX hasta 1916 –contradiendo el espíritu de la Carta Magna– correspondería referirse a un Estado nacional fuertemente influido por el paradigma del liberalismo centralista y oligárquico, el cual se convertiría, merced al ascenso del radicalismo al poder, en un Estado nacional afín al liberalismo clásico. La crisis de 1930 provocó, mediante un golpe militar, la restauración del modelo anterior, también severamente intervencionista, hasta que el golpe militar de 1943 modernizó al Estado, dotándolo de gran autonomía relativa y fundando las bases para el despliegue, inmediatamente después, del Estado nacional “de bienestar”. Desde el punto de vista paradigmático, el Estado nacional de bienestar resistió su erradicación durante varias décadas, experimentando marchas y contramarchas hasta que a partir de 1990 se impuso el paradigma de un Estado neoliberal, en gran medida tributario del ensayado desde 1976, y cuyo *slogan* emblemático animó entonces una intensa campaña publicitaria que aseguraba que “achicar el Estado es agrandar la Nación”.

La estrategia de minimización del Estado y de reducción de su entidad política –que ejemplifica debidamente la tercera concepción dominante aludida en el capítulo anterior, la liberal-individualista– se tradujo en los años 1990 en un menú de reforma estereotipada, el cual fue aplicado indiscriminadamente tanto a nivel nacional como en los Estados provinciales. De ahí que la primera reforma, surgida de una necesidad básicamente financiera y con una visión economicista que abrevó en el denominado Consenso de Washington, pusiera el énfasis casi con exclusividad en

el equilibrio fiscal, y con ese objetivo se avanzara en la redefinición del Estado y de su funcionamiento con una marcada idea liberal de subsidiariedad a ultranza.

Las reingenierías inspiradas en (y promotoras de) diversas fórmulas de achicamiento, además, devinieron verdaderos fines en sí mismos avalados por las propias políticas de los organismos multilaterales de crédito internacional, que impartían las directivas de “reducir”, todas ellas propuestas como algo positivo y beneficioso *per se*, y sin considerar si la experiencia reciente abundaba en ejemplos de organizaciones públicas nacionales o provinciales donde se había reducido algo que funcionaba mal, logrando algo más chico –pero siempre idéntico– y con un desempeño, en general, peor.

La descentralización sistemática fue otro de los dogmas linealmente seguidos no sólo por la administración pública en la Argentina, sino en la virtual totalidad de los países latinoamericanos, y resultó el principal responsable del colapso en las prestaciones de muchos servicios provistos localmente. Pero sigue siendo aún ahora una herramienta de uso prácticamente “obligatorio”, y para vez se discuten las funciones que deben ser centralizadas, y de cuyo desempeño óptimo dependería el éxito de la descentralización. Se comprobó también en varios países que la independencia de agencias gubernamentales, e incluso la del Banco Central, no tenía por qué resultar forzosamente una ventaja; sin embargo, el predominio del “pensamiento único” en estas cuestiones resultó avasallador.

Como es obvio, esta etapa quirúrgica incrementó la vulnerabilidad de los Estados nacionales, ya que por el afán de ajustar y racionalizar sólo por el lado de los egresos se debilitó su capacidad institucional para cumplir funciones importantes y se destruyeron organismos necesarios, con el efecto consiguiente del debilitamiento de su capacidad de intervención y de regulación y la agudización de la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

Coherentes con el paradigma del Estado neoliberal, entonces, las grandes reformas de la década de 1990 en la Argentina promovieron la reducción de lo estatal a la mera provisión de algunos servicios “indispensables” concretos (defensa, educación, seguridad interna, salud), y quitando de su órbita cuestiones inherentes a su función de acuerdo con el paradigma precedente, desde la integración y cohesión social hasta la fijación del rumbo estratégico de la Nación, la promoción del desarrollo económico y de la redistribución equitativa del ingreso. En otro orden, se planteó que todo rediseño del Estado debía resolver problemas que no trascendían los aspectos técnico-administrativos –dando por supuesto la neutralidad política de los mismos–, si bien en ese nivel se habían generado y probado modelos, marcos normativos, diseños organizacionales, tecnología informática, ingeniería de los procesos de gestión e incentivos, sin los resultados esperados.

El enfoque “administrativista” funcionó –y funciona– de manera extraña: el desempeño estatal, en términos de orientaciones generales, no merece crítica alguna, pero de todos modos clama al cielo porque se lo “reinvente”, o porque se lo coloque en el lecho de Procusto de “los nuevos paradigmas” o, con mayor simplicidad, porque se lo “modernice”. Por supuesto que para lograr semejante milagro (que algo cambie pero no cambie, y por lo tanto sólo se reduzca) es preciso operar sin politización alguna, lo cual resulta una posibilidad cierta siempre y cuando el enfoque logre restablecer un mito, cual es la separación del ámbito técnico-administrativo del ámbito político. Desde ya que tal separación constituye un requisito metodológico, aunque también un objetivo inalcanzable y, en consecuencia, un punto de tensión merecedor de ciertos tratamientos *ad hoc* para mejorar el rendimiento del Estado; pero esa tensión debe ser asumida como tal, y no habilita que se deduzca de ella siquiera la posibilidad de que “lo técnico” sea neutro desde el punto de vista político, ni que su reivindicación (e imposición) en tal sentido no implique una política cierta, precisa y contundente.

Se volverá sobre estas cuestiones al revisar algunas ideas de Max Weber. Por ahora baste recordar que, como es sabido, hay quienes aseguran que al Estado se lo puede analizar desde dos dimensiones: por un lado, la *dimensión estática*, y por otro, la *dimensión dinámica*. Desde la *dimensión estática* se plantea que el Estado, en cierto sentido, se compone de un Gobierno, que es el órgano de conducción, y de una Administración, que es el órgano de ejecución. Sin embargo, desde un *análisis dinámico* queda claro que lo político y lo administrativo están estrechamente coimplicados.

El debate no es nuevo. Ya desde fines del siglo XIX se discutía la cuestión, y Douglas Yates cita al respecto al ex presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, gran contribuyente a la teoría de la eficiencia administrativa, quien promovía en *The Study of Administration* que el sector público actuara “como lo hace la empresa privada”. Y agregaba: “El campo de la administración pública es un campo empresarial, está apartado de las premuras y refriegas de la política; en la mayoría de sus puntos, se aparta incluso del polémico campo de los estudios constitucionales. Sólo forma parte de la vida política de la misma manera que los métodos de contabilidad pública forman parte de la vida social; sólo de la misma manera en que una máquina forma parte del producto manufacturado.”¹ Y para cerrar el tema, agregaba: “Si bien la política fija las tareas que debe cumplir la administración, no debería tolerarse que manipule a sus funcionarios” (Yates, 1985: 41). Y también Yates revisa las ideas de otro autor norteamericano, Frank Goodnow, quien hacia 1900 publicó un estudio en el cual asegura que “en todo sistema de gobierno hay dos funciones primordiales o supremas, a saber, la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad (...) estas funciones son, respectivamente, la política y la

¹ Habría que destacar con cursivas el aserto de que la administración pública *se aparta incluso del polémico campo de los estudios constitucionales*.

administración (...) La política tiene que ver con la orientación o con el proceso de influir en las medidas de gobierno, en tanto que la administración se refiere a la ejecución de esas medidas” (Goodnow, 1900: 14, 22).

Está claro que no había ingenuidad en estos autores. Y que planteaban, en verdad, un tipo ideal de proceso administrativo, diferenciándolo del proceso político, en primer término. En segundo término, visualizaban que la separación entre una y otra esfera, de ser posible, implicaría que los actores políticos hicieran lo suyo, fijando los objetivos y el rumbo, al tiempo que los actores administrativos se asumieran –aunque sin llegar a constituirse en una suerte de clase independiente– como instrumentos neutrales de ejecución de lo dispuesto por aquéllos. “La política y la administración –escribió Wilson– son separadas pero permanecen unidas. Se crean esferas apropiadas para cada una de modo tal que la democracia sea atendida por los agentes políticos, y las operaciones cotidianas de la administración, por los burócratas.” (Yates, 1985: 74).

Ahora bien, es evidente que sin una previa intelección del Estado nacional en tanto instancia política máxima de la Nación, de ese conglomerado que totaliza, pero también excede, a su mera exterioridad organizativa e institucional, las propuestas de modernización y/o reformas carecerán de sustento. El Estado nacional se exterioriza, como queda dicho, en el “aparato estatal”, en el cual se unifican a su vez los múltiples organismos e instituciones que lo componen. O sea que una visión restringida del Estado nacional es la que lo funde y lo recorta con el “aparato estatal”, cuando no con la Administración Pública. Y esa visión restringida del Estado nacional se halla con frecuencia en la base de las propuestas de intervención reformadora con un eje exclusivo en las cuestiones técnico-administrativas.

Respecto del “aparato estatal”, entendido como una entelequia unificada de los múltiples organismos e instituciones que lo componen, esto es, como una cierta –y simultánea– unidad en la diversidad, corresponde precisar algunos conceptos que serán de gran utilidad al estudiar su Macroestructura. En primer término, debe advertirse que generalmente a los discursos analíticos, cuando se refieren al Estado, los anima un sentido restringido del mismo, debido a que sólo abordan su exterioridad material y tangible, su despliegue organizativo e institucional. En segundo término, también corresponde advertir que la premura con que numerosos análisis se internan en cuestiones técnico-instrumentales, esto es, al margen de la consideración de una instancia política máxima y resultante de la superación de una suma de partes políticas identificadas y contradictorias a la vez, por lo general implica un punto de arranque por afuera –aunque no necesariamente contradictorio– del marco brindado por la Constitución Nacional, en lo que se refiere a la forma de gobierno representativa, republicana y federal adoptada.

O sea que resulta imprescindible, aun cuando se decida plantear un abordaje teórico del Estado nacional en un sentido restringido, formular algunas precisiones conceptuales. Desde el punto de vista de su despliegue organizativo e institucional, la equivalencia del “Estado nacional” sería el Gobierno Federal, republicanamente dividido en tres poderes; esta forma tripartita de gobierno se reproduce “hacia abajo”, tanto en los Gobiernos Provinciales como en los Municipales. El conjunto de estos tres niveles de gobierno define al sector público.²

En la actualidad, la conducción política del Poder Ejecutivo Nacional llega hasta el nivel de Subsecretarías, de las cuales depende el máximo nivel administrativo o burocrático, el de las Direcciones Nacionales o Generales, según el caso. Existen por lo tanto funcionarios políticos y agentes públicos, estos últimos encuadrados en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Y también se dan diversas modalidades contractuales por servicios específicos o temporales.

El Estado nacional introvertido, burocratizado, relativamente cooptado por parcialidades y grupos de intereses, y de alguna manera pretendidamente *despolitizado* en sus componentes de gestión, puede sin embargo desenvolverse con ese importante aparato estatal a costas y con altos niveles de racionalidad administrativa. Y si *lo meramente estatal* es planteado como Estado nacional (confundiendo una parte, lo meramente estatal, con el todo), opera de hecho una degradación teórica y práctica del Estado nacional, un recorte de su concepción *a fin de que coincida con el sector público, y resulte equiparado con el resto de los sectores*. Dicho en otros términos, y aunque parezca tautológico, el sector público es de alguna manera el Estado nacional cuando funciona (y resulta analizado teóricamente) como sector, pero precisamente porque *además* es el Estado nacional deviene un *primus inter pares* respecto del resto de los sectores –el privado y el “tercer sector”– dado que no renuncia (ni puede renunciar) *a titularizar la estatalidad*.

Lo meramente estatal tiene que ver con los medios, al tiempo que la estatalidad tiene que ver con los fines del Estado nacional, y éstos constituyen los fines del conglomerado social cuando el Estado nacional asume su aptitud –y razón de ser– de proveer los Bienes Públicos para construir el sentido colectivo. En otro orden, no hay estatalidad sólo porque el Estado nacional asuma su condición de máxima instancia política y la ejerza, sino también porque se da, y recorre el cuerpo social, un

² Depende del Poder Ejecutivo Nacional (que compone, junto con el Poder Legislativo Nacional y el Poder Judicial, el Gobierno Federal) la Administración Pública Nacional, la cual comprende la denominada Administración Central y la Administración Descentralizada. Corresponden a la primera los Ministerios, Secretarías y Subsecretarías; a la segunda, los organismos descentralizados, autárquicos y autónomos. Respecto de los Organismos Descentralizados, Autárquicos y Autónomos, dependen funcionalmente de la Administración Central, si bien conceptualmente se los ubica en la Administración Descentralizada. Los Organismos Descentralizados disponen de capacidad decisoria; los Entes Autárquicos, además, poseen personería jurídica propia y la disposición de ingresos propios; los Autónomos disponen de capacidad decisoria, personería jurídica propia, disposición de ingresos propios y la elección de las propias autoridades.

consenso primario que lo legitima como tal. La estatalidad es el poder político ejercido por una instancia superior, el Estado nacional, complementado por el consenso primario para que así ocurra. De ahí que, en un plano más concreto, sea el requisito de la *governance*, y de la consiguiente formulación y aplicación de políticas públicas.

De acuerdo con la definición de Campos y Ryterman (2003), la *governance* es la “forma en que el Estado adquiere y ejerce la autoridad para proporcionar y gestionar los bienes y servicios públicos”. Aceptada esta definición, y suponiendo que la estatalidad es un requisito de la *governance*, desde una perspectiva de reforma y/o modernización del Estado nacional debería centrarse la atención, como primer paso, sobre la relación entre las instituciones políticas y sus reglas de juego formales e informales para la definición de los Bienes Públicos y la formulación de las políticas públicas consiguientes.

O sea que debería analizarse el *por qué* de una serie de decisiones que implicaron un rumbo para la acción del Estado nacional y su traducción formal en el orden de las instituciones y los procedimientos, como consecuencia del funcionamiento de las transacciones políticas entre los actores. Asimismo, debería someterse a revisión crítica la vigencia de sus causas y condicionantes para recién entonces comenzar el análisis de las reformas necesarias y posibles, y su implementación.

Pero la anterior no fue la metodología elegida con mayor frecuencia en el pasado reciente, como es sabido, porque apenas identificado *lo transaccional* (metáfora preferida para referirse a *lo político*), fue calificado como un impedimento para la solución óptima de carácter técnico recomendada. Y un ejemplo ilustrará mejor esta cuestión. En efecto, en varios trabajos recientes se analizó el comportamiento del nuevo sistema de administración financiera (implementado a partir de la Ley N° 24.156 y su reglamentación) desde la perspectiva de sus consecuencias sobre la disciplina fiscal agregada, que fueron escasas, o por su incapacidad manifiesta de evitar los pasivos contingentes, sin la permanente apelación al debido marco contextual. Ahora bien, ante la pregunta respecto de *por qué* el sistema de administración financiera no arrojó todos los resultados esperados, la mayoría de los analistas respondió que “lo transaccional”, una forma eufemística de mencionar a “lo político”, como se dijo, impidió llevar hasta las últimas consecuencias esa reforma.

Sin embargo, históricamente considerado, mientras lo transaccional en cierto modo impedía profundizar la reforma en el sistema de administración financiera, paradójicamente promovía una serie de reformas profundísimas como nunca se dieron en el pasado mientras funcionaban a pleno las instituciones republicanas y democráticas (en materia de privatizaciones, desregulación, endeudamiento público,

etcétera), demostrando, de hecho, que lo transaccional no es obstáculo para que el Estado adquiera y ejerza la autoridad, sino todo lo contrario.³

En definitiva, ante la evidencia incontrastable de que la negociación entre los diversos actores habría reemplazado total o parcialmente a la normativa reformadora en materia administrativa, se insistió con la descalificación del hecho y la necesidad de adoptar soluciones para restablecer la racionalidad técnica. Y por añadidura, teniendo a la vista que por imperio de la Carta Magna la forma de gobierno no admite discusiones (¿qué más transaccional que la división de poderes que se contraponen y controlan entre sí?), aunque implique una relativa degradación de la racionalidad administrativa, sería procedente ubicar metodológicamente a lo transaccional (lo político) en el centro del análisis, para sentar nuevas bases y desde allí avanzar en las reformas necesarias.

Los desvíos a la normativa específica en función de transacciones, si son legales en un marco más general, como en la mayoría de los casos, también son legítimas, y no indican fallas exclusivamente técnicas (reparables, entonces, desde esa perspectiva), sino carencias en el orden de lo político, aunque suene paradójico. El desvío señala una pérdida de consenso de la normativa específica en un momento determinado, una negociación al margen de las instancias previstas y una práctica relativamente informal que la complementa, cuando no la reemplaza. La iniciativa reformadora, por lo tanto, debería ampliar su objeto de análisis, ubicando en el centro tanto lo transaccional reconocible en sus orígenes como también en los desvíos, de manera que las soluciones propuestas contemplen la opinión de todos los actores interesados y generen nuevos consensos que las hagan más sustentables.

La crisis paradigmática, a la cual se hizo referencia, ya es un lugar común en la literatura especializada, hecho del que puede inferirse una creciente toma de conciencia al respecto y la demanda de un nuevo marco referencial que sirva como guía para las iniciativas reformadoras que exige el momento. Ese nuevo marco referencial (que, en rigor, implicaría una suerte de vuelta al punto de partida del Estado nacional, a su momento político fundacional) vendría dado por las respuestas a un juego de interrogantes, los cuales resultarían formulables, sintéticamente, como sigue:

- a) ¿De qué debe ocuparse el Estado nacional?;

³ Lo transaccional, para mal o para bien –esto es, para precipitar los problemas o comenzar a resolverlos–, hace a la sustancia del objeto de análisis, y sólo desde esa perspectiva se comprendería lo acontecido en el último lustro, con la proliferación de fondos fiduciarios, por ejemplo, y el otorgamiento de facultades a ciertos organismos para funcionar en alguna medida por afuera del sistema administrado por la Secretaría de Hacienda. Es cierto: existe una tendencia a la progresiva pérdida de principios de integralidad del presupuesto y de cuenta única, pero muy probablemente fueran la contrapartida para que determinadas políticas, como la concentración de decisiones en la Secretaría de Hacienda, logaran mantener su continuidad.

- b) ¿De qué no debe ocuparse?; y
- c) ¿Qué funciones debe cumplir cuando la producción se realiza en otra instancia, sector o jurisdicción?

Pero este juego de interrogantes, aunque implique un gran avance, apenas se coloca bajo una mirada crítica muestra que, si bien alude a cuestiones de peso y exhibe aptitudes en tanto herramienta referencial para la acción reformadora, no alcanza para configurar el punto de partida para el análisis, habida cuenta de que carece de una intelección previa y explícita de los Bienes Públicos, de cada unidad conceptual indivisible, por decirlo así, involucrada en el desempeño estatal. Pero si al juego de interrogantes anterior se lo reemplaza por otro ligeramente modificado, es posible obtener una respuesta simple y unívoca que constituye dicho punto de partida. Las preguntas reformuladas, en principio, serían las siguientes: ¿qué *debería hacer* el Estado nacional, y por qué, en determinados casos, no debería hacerlo? ¿Qué determina su competencia, o mejor, por qué no debe hacer *cualquier cosa*? Además, ¿por qué habría de intervenir cuando *cierta producción* se realiza en otra instancia, sector o jurisdicción? Este último interrogante puede complementarse con otro: ¿en qué consiste esa producción que motiva forzosamente la intervención estatal? Y la respuesta –que satisface también a las preguntas anteriores– es la siguiente: consiste en *Bienes Públicos*, en aquello que debe proveer, por sí o por terceros, el Estado nacional.

Desde cierta perspectiva, los Bienes Públicos son en general relativamente permanentes, universales, etcétera, porque satisfacen a los derechos humanos o a los derechos y obligaciones de la vida en comunidad (local o planetaria). Desde la defensa, por ejemplo, hasta la educación, por cada Bien Público definido se deduce el derecho que debe satisfacer (el derecho a la seguridad, o a la capacitación mínima), constituyendo una guía eficaz para la reformulación macroestructural del Estado nacional, en primer término, y de su despliegue institucional y organizativo, inmediatamente después.

IV

CRISIS, ESTADO Y SOCIEDAD

Apenas uno intenta comprenderlo, esto es, acariciarlo con los dedos del espíritu, el Estado nacional se muestra como una organización inmersa en el devenir histórico, condicionada tanto en su forma como también en su funcionamiento por el entorno socio-económico, político y cultural, pero que a la vez opera como un condicionante del mismo según ensaya su despliegue.

El mero hecho de pensar el tema en estos términos implica suponer la existencia de cierta autonomía del Estado nacional, necesaria para que se articule dialécticamente, ya sea con el devenir histórico, ya sea con el entorno actual como parte constitutiva de dicho devenir. O sea que el lugar que ocupa el Estado es complejo y resulta una tarea ímproba dilucidar en qué medida es *producto* y en qué medida es *artífice* de una situación histórica concreta. Pero un ejemplo extraído de la experiencia reciente de la Argentina arrojará seguramente algo de luz sobre la cuestión.

Como es sabido, se da en el país un gravísimo desempleo estructural, severamente agudizado desde la crisis de diciembre de 2001. Eso es parte de lo que se denominó “el entorno”, y sin lugar a dudas influye (o mejor, presiona) sobre el desempeño estatal, al menos en dos sentidos. El primero de ellos se verifica en ciertos determinantes que gravitan sobre la política del uso de recursos humanos en el seno del aparato estatal y las características de la mano de obra disponible; el segundo, no siempre advertido, viene dado por la propia existencia del desempleo crónico, que genera presiones sobre la naturaleza e intensidad de los resultados que la sociedad espera de las políticas públicas, influyendo en la forma en que el Estado se reorganiza (en caso de hacerlo) para satisfacer esa demanda.

Ahora bien, antes de continuar con el análisis de lo esencial de la cuestión para llegar por aproximaciones sucesivas al punto básico desde el cual una profunda reforma sería posible (y deseable), corresponde advertir que en la Argentina la última iniciativa en ese sentido, con independencia de la valoración de la misma, data de 1989, cuando el Poder Ejecutivo remitió al Congreso los proyectos de ley para la Reforma del Estado y de Emergencia Económica, cristalización jurídica de una decisión política que apuntaba a la desregulación de la economía, la privatización de las empresas estatales, cambios drásticos en la Administración Pública y la transferencia de servicios públicos sociales a las Provincias. Luego, salvo la experiencia frus-

trada del Plan Nacional de Modernización del año 2000, impulsado desde la vicepresidencia de la Nación, no se registra la intención de formular y poner en práctica un arsenal de medidas abarcadoras y multidisciplinarias para modificar a fondo al Estado nacional. O sea que la instancia política máxima de la Nación no exhibe variaciones significativas durante la última década, un período caracterizado, sin embargo, por drásticos cambios en las condiciones que debió afrontar, tanto internas como también externas.

Una ligera mirada sobre el frente interno connota que la Argentina ingresó al siglo XXI con un condicionante “novedoso”, cual es la exasperante desigualdad social, con índices de pobreza, marginalidad y exclusión que involucran a la mitad de la población, y con otros indicadores relacionados que habilitan serias dudas respecto de un futuro promisorio: desnutrición infantil, degradación del sistema educativo y del entorno socio-familiar, desempleo juvenil estructural, etcétera.

Por añadidura, visto el fenómeno desde la perspectiva de la disponibilidad de recursos alimentarios e intelectuales en acto y potenciales de la Argentina, cuesta a cualquier observador desavisado comprender la magnitud del deterioro de las condiciones de vida para la mayoría de los argentinos, sometidos a una lucha infrahumana por la subsistencia. La intensidad de esta contradicción promueve interrogantes incluso en el plano moral, y por ende en la estructura ética básica de las instituciones, factor sobre el que habrá que demorarse también para comprender cabalmente las causas profundas de esta injustificable situación.

En el plano internacional, o mejor, global, como resultado del final de la Guerra Fría y la consiguiente reconversión parcial de la industria armamentística para su utilización pacífica, los tres últimos lustros se caracterizaron por un salto cualitativo de la denominada “revolución tecnológica”, siendo la convergencia de la informática y las telecomunicaciones el motivo de un cambio irreversible en la manera de relacionarse y organizarse de los sujetos sociales. La difusión de Internet desde mediados de la década de 1990 aceleró, si no la integración económica global, al menos la perspectiva de que operara su consumación en un plazo perentorio. Y si bien la denominada “globalización” económica –cuyos fundamentos no es del caso discutir aquí, aunque sean claramente discutibles– resulta un condicionante significativo para el Estado nacional, adquieren aún más importancia las consecuencias de la generalización de la conectividad informática y la potencia de procesamiento en red para la evolución futura de todas las instituciones públicas. Ningún avance tecnológico previo tuvo un impacto tan profundo en la esencia organizativa del Estado, ni abrió un abanico tan amplio de posibilidades de gestión de la cosa pública. Incluso cuesta todavía vislumbrar en su justa medida hasta dónde se transformarán las estructuras estatales y sociales como consecuencia de estas nuevas tecnologías.

Pero también abunda cierta ideología “hipercapitalista”, y sus epígonos describen el curso de la globalización con exagerado optimismo, casi tanto como el que utilizan para describir los efectos de las nuevas tecnologías, tan benéficos que justificarían cualquier exceso en el comportamiento de los sectores económicos que las promueven. Y en esto es importante no incurrir en confusiones. Las consecuencias negativas, desde el punto de vista social, del proceso de integración global no son pretexto para ignorarlo intelectualmente, o intentar minimizarlo por mero voluntarismo. Al contrario, es un fenómeno que reclama ingentes esfuerzos de comprensión por sus implicancias objetivas profundas, y en tal sentido el enorme potencial de la conectividad, que parece hecha a medida de las instituciones públicas, es un dato que deberá guiar centralmente el análisis de toda estrategia modernizadora futura, sin por ello obviar las condiciones de su entorno y evolución, las cuales son al menos, y en líneas generales, dos: 1ª) la estructuración global de los grandes oligopolios de software informático y la renta que extraen de los Estados nacionales, casi totalmente dependientes de la tecnología de la información por ellos provista; y 2ª) el riesgo de que el Estado no se convierta en un sujeto central a transformar radicalmente en base a la adquisición de nuevas tecnologías, sino en un botín de guerra a conquistar por las corporaciones e intereses informáticos locales y extranjeros.

El Estado nacional en la Argentina, pese a la incorporación de algunos de los avances tecnológicos antedichos, continúa exhibiendo demasiados claroscuros, y eso demanda una mirada más atenta. En el frente interno se da una serie de desequilibrios que lo condicionan, como queda dicho: desempleo, inmigración masiva, deterioro de la educación, crisis financieras recurrentes y un largo etcétera. Numerosos analistas exhiben entonces a la disparidad de ingresos y los niveles de pobreza como *consecuencia* de los desequilibrios de marras, omitiendo el análisis de la interacción entre el Estado y la sociedad, esto es, los mecanismos recíprocos de transmisión política entre la máxima instancia política y la comunidad nacional. Pero es necesario devolver a un lugar central de los análisis a esta dialéctica para trascender lo meramente descriptivo y superar un determinismo de patas cortas. Además, el cuadro se complejiza cuando se admite que la inequidad *también es una causa* de que perduren ciertas políticas públicas que tal vez no fomenten todos esos males sociales, aunque sin lugar a dudas obstaculizan su solución. Y de ahí que resulte necesario asumir que el margen de maniobra para futuros cambios en el Estado argentino estará no sólo fuertemente acotado por la postración socioeconómica, sino que además resultará difícil distinguir en qué medida esa contingencia fue causada –y logró perdurar– por el tipo de Estado reconocible en la actualidad.

Como ya se dijo, las últimas iniciativas reformadoras se caracterizaron por un marcado sesgo fiscalista, esto es, por la intención de satisfacer la presunta necesidad de equilibrar el presupuesto estatal, reduciendo sus estructuras y las plantas de personal. Estas medidas obedecían a requerimientos coyunturales, cuando no de emergencia económica, y como tales sólo contribuyeron a debilitar al Estado, víctima

arbitraria de recortes realizados con un criterio uniforme, sin distinción de prioridades y sin calificar el impacto relativo del achicamiento de algunos sectores respecto de otros. Quizás en el corto plazo un déficit agudo pueda justificar una disminución de erogaciones, pero en el largo plazo, habida cuenta de la política recurrente –que se registró durante las últimas dos décadas– de reducir el tamaño del Estado de manera casi obsesiva, la justificación del achique constante carecería de asidero. Incluso si fueran comparados los tamaños y alcances del Estado nacional argentino con los de otros países, y contrastada la serie con las necesidades internas, para sorpresa de muchos argentinos podrían formularse razones de peso a fin de justificar un aumento sustancial en la planta y los recursos del sector público.

Las reformas de los '90 fueron presentadas como la vuelta a la lógica natural, vuelta que requería la superación, se argumentó, de los excesos estatistas keynesianos o beveridgianos propios del Estado de Bienestar. También se planteó que la división entre lo estatal y lo de dominio del mercado, o entre lo público y lo privado, lejos de ser una convención histórica que devino en el seno del proceso social (un resultado de la política, en última instancia), era un axioma indiscutible. Y como en la lógica del mercado no hallaban cabida ciertos objetivos esenciales, desde el pleno empleo hasta la mera inclusión social, éstos fueron sepultados bajo la prédica incesante (y la realización práctica) de ideales ilusorios como “flexibilidad” o “eficiencia”, al tiempo que bajo el influjo de la teoría económica neoclásica se trazaban nuevas divisiones entre lo público y lo privado, introduciendo reformas que intentaron ser irreversibles, especialmente las referidas a la desregulación económica y la apertura del comercio internacional

Anteriormente los argentinos podían poner límites al mercado, controlando su exacerbación para que no atentara contra la dignidad de las personas. Entonces la comunidad era responsable del bienestar básico de los individuos, hasta que se fue desvaneciendo la idea de que se acomodaba a los intereses del conjunto la existencia de derechos universales seguros: durante el imperio del “pensamiento único” éstos no fueron más derechos, sino bienes adquiribles; tampoco fueron universales, sino “focalizados” o “segmentados”, y ni siquiera seguros. Los movimientos sociales que reclamaban la vigencia de estos derechos universales casi caídos en el olvido fueron dilucidados como grupos marginales o, en el mejor de los casos, como animadores de intereses focalizados (piqueteros) que debían recibir un tratamiento especial (el resto de los ciudadanos ya no necesitaba al Estado nacional).

Reducción del número de ministerios, del nivel de funcionarios jerárquicos y de la cantidad de personal empleado, más la introducción de un sistema de contabilidad pública con control de gestión para medir los resultados por áreas, la publicación de información presupuestaria con objetivos y logros explícitos, la eliminación de la estabilidad del empleo público y la implementación de concursos abiertos a fin de transparentar los procesos de selección y profesionalizar los nuevos planteles,

fueron algunos de los ítems de una receta que se publicitó hasta el paroxismo. Tampoco faltaron las alusiones a la necesidad de cambiar los mecanismos tradicionales de remuneración del empleo público, incorporando incentivos y bonificaciones según los resultados, al tiempo que se proponía revisar los privilegios en materia de jubilaciones y la fijación de topes salariales y presupuestarios.

Ahora bien, se mire por donde se mire, la obsesión reduccionista es funcional a una fuerte tara ideológica. En la Argentina, el análisis coyuntural del gasto público primario del gobierno central demuestra que tanto en 1991 como en 1997, después de las principales reformas, nunca representó más del 12 % del PBI, situándose en el extremo de los países con Estado central más pequeño y menos “costoso”. De los países relevantes del mundo, sólo el estado central de Guatemala tuvo menor peso en la economía. Y en el otro extremo se encontraban países como Francia, Nueva Zelanda, Israel, Suecia, o Inglaterra, cuyos Estados nacionales representaban entre el 35 y el 56% del PBI, lo cual no parecía una seria amenaza para su competitividad ni para el nivel de vida digno que aseguraban a toda su población. Los datos del gasto público total, en las tres jurisdicciones, significan en la Argentina el 24-26% del PBI, aproximadamente la mitad del de los principales países de Europa, y no es casual que los países con Estados chicos sean africanos o centroamericanos, demostrando que la desigualdad y la pobreza está directamente ligada a la capacidad redistributiva del Estado, y por ende al tamaño de los fondos que controla.

Otro indicador interesante para medir el peso del Estado viene provisto por la presión fiscal. En la Argentina, ésta se ubicó durante la última década en el entorno del 26% del PBI,⁴ y en la época temprana de las reformas de los '90 era del 21% (1992). En comparación, esta presión es menor que la de cualquier país desarrollado —exhiben un 39% de presión promedio—, e incluso que las registradas en países con desarrollo medio. Desde una perspectiva histórica, en la época en que los países “ricos” de Europa tenían ingresos y nivel de vida similares a los de la Argentina de hoy, en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, exhibían una presión tributaria —y los respectivos Estados nacionales— mucho mayores que los de la Argentina actual. De ahí que deba considerarse que la redistribución de la riqueza a cargo del Estado fue un elemento causal motivador, y no sólo el efecto del crecimiento económico de esos países.

Con relación a la actual situación interna argentina, quienquiera que observe el comportamiento de los ingresos de la franja superior de la sociedad (del 10% de quienes más tienen) y lo relacione con los ingresos de la franja inferior, constatará que hacia 1986 la primera tenía ingresos 12 veces más grandes que la franja del 10% inferior, y que esa disparidad fue aumentando paulatinamente, hasta alcanzar una proporción de 32 veces (o sea que la brecha entre ricos y pobres en la Argentina

⁴ Esta es la cifra ampliada de la recaudación, incluyendo todos los tributos en los tres niveles y las contribuciones de la seguridad social, a fin de poder realizar comparaciones válidas (Lousteau, 2003).

prácticamente se triplicó en el curso de dos décadas). Cabe preguntarse entonces si existe otro mecanismo para frenar esta desintegración explosiva de la sociedad que no sea mediante la transferencia masiva de ingresos por parte del sector público, habida cuenta de que la ilusión del simple crecimiento y el efecto “derrame” ya no es sostenible, e incluso los recientes años de mejoría económica probarían lo contrario, registrándose en los hechos un notable crecimiento con marcada concentración de la riqueza⁵.

Otro mito que no tiene sustento es el referido a la existencia de un Estado nacional elefantiásico, contratante desmesurado de empleados públicos, y que se regocijaría con la persistencia crónica en tal abuso de igual manera que lo haría cada vez que desequilibra su presupuesto por incontinencia en materia de gastos. Este mito carece de sustento fáctico y no resiste las comparaciones objetivas, motivo por el cual habría que buscar sus orígenes profundos en alguna razón que excede lo técnico y se interna en las pantanosas aguas de la más precaria ideología.

El empleo público total en la Argentina se estima entre 1.8 y 2.2 millones, lo que da un promedio del 4,5% de la población. Esta cifra se puede cotejar con el promedio latinoamericano (6,3%), el mundial (9,4%) y el de los países desarrollados (10,9%) (FMI y Organización de las Naciones Unidas, 2001). En cualquier caso, el problema central de la Argentina dista de ser el de la sobreabundancia de empleo público, a pesar de que el empleo provincial puede parecer excesivo, aunque resulte de las presiones sociales derivadas de la falta de oportunidades laborales regionales.

Algunos indicadores usados en la Argentina se basan en comparar al empleo público sobre el empleo total o la población económicamente activa (PEA). Estas no son las medidas correctas ni son comparables internacionalmente, dado que omiten por lo general a la población que está fuera del empleo formal, fenómeno harto significativo en países subdesarrollados. Asimismo, también es interesada la consideración del empleo público sólo como un gasto que debe soportar la población activa; se requiere verlo como productor y/o proveedor de Bienes Públicos, cuya dimensión teórica tiene menos que ver con el mercado de trabajo privado y más con la promoción humana y social. La cantidad de agentes públicos se relaciona con la cantidad de personas que deben ser educadas, atendidas sanitariamente, protegidas, defendidas y provistas de servicios públicos básicos, infraestructura y seguridad social. En cualquier caso, el número total de ellos, en disminución absoluta y relativa, nunca

⁵ Todavía se cosechan los frutos de una infortunada siembra. Luego de la crisis de diciembre de 2001, el 54,7% de la población ingresó de lleno en la pobreza, el 71,2% de los niños vivían en la miseria, y el 50% de los niños entre 6 meses y dos años padecían anemia. Mientras dos millones de argentinos no tenían cubiertas sus necesidades básicas, un 22% de los niños trabajaban, según datos de UNICEF Argentina, tal como conigna Bernardo Klingsberg (2004). El porcentaje de los salarios en el ingreso nacional, que a mediados del siglo XX y luego, a mediados de la década de 1970, había alcanzado el 50%, se redujo al 24% en 1998, y apenas por encima del 16% en el año 2002. Por su parte la clase media disminuyó en un 20% durante la década de 1990.

representó más del 20% de la población empleada. Los países desarrollados, en cambio, lo han visto incrementarse sistemáticamente y en paralelo al aumento del nivel de vida.

A causa del desempleo crónico, que trepó del 6 al 16% en la última década y recién ahora exhibe una persistente tendencia decreciente, en la Argentina se padecen la falta de oportunidades para la juventud, que sufre en la franja de 15 a 25 años un desempleo del 26%, el trabajo informal y mal pago, todas las variantes imaginables de precarización e inseguridad laboral, así como también la discriminación de la mujer y de las minorías étnicas. Y dado semejante entorno, el fortalecimiento de la política de recursos humanos del Estado debe enfrentar: a) El constante incremento de una gran cantidad de mano de obra sin formación o experiencia, dispuesta a aceptar contrataciones precarias, lo cual también explica en parte la proliferación del plantel estatal de contratados; b) La reticencia sindical frente a cualquier política selectiva de empleo; c) La actitud laxa de los gerentes públicos respecto de los sistemas de calificación laboral –que implican una potencial cesantía a partir de bajos puntajes reiterados–, dado que la desvinculación no puede verse de otra forma que como un grave castigo, e incluso hasta la probable destrucción de una familia; y d) La proliferación del oportunismo político, porque así como quedar desempleado equivale a una condena al borde del abismo, el ofrecimiento de empleo fragua lealtades políticas indestructibles.

La situación descrita se conjugó con la política recurrente de recortes de tinte fiscalista, hasta desembocar en una estructura salarial del sector público distorsionada. Pero también hubo pauperización y degradación del empleo privado, sumado a la presión depresiva de los salarios a raíz de las altísimas tasas de desocupación, al punto que los niveles en la escala inferior del sector público se ubicaron por encima de sus equivalentes del sector privado, mientras que los sucesivos recortes y ajustes de las remuneraciones superiores⁶, incluyendo el reciente tope de \$ 3.000 que fijó el Gobierno Nacional inmediatamente después de la crisis del año 2001 –y que siguió vigente hasta fines de 2004–, generaron una menor disparidad en los niveles salariales que la inicialmente existente.

El problema deberá ser atendido, aunque es complejo, porque la alternativa de ampliar nuevamente la brecha entre los niveles inferiores y superiores en el Estado nacional, que podría mejorar los incentivos y la captación consiguiente de los más idóneos para las altas responsabilidades públicas, simultáneamente generaría un elemento adicional de convalidación desde el propio Estado de un perfil de distribución del ingreso severamente inequitativo. Pero lo cierto es que el Estado tampoco puede ignorar que el achatamiento de su pirámide salarial resta motivaciones para el ingreso de cuadros altamente capacitados, sobre todo porque también es relativa res-

⁶ Leyes 23.696, 23.697, 25.344, decretos 2.476/90, 660/96, 20/99, 430/00, 1.062/00, 1.116/00, 1.602/01, 348/02.

pecto del mercado laboral privado, donde se acentuó el crecimiento de la masa de empleos de subsistencia informales, de baja calificación y mal remunerados, pero al tiempo que se consolidó una minoría de empleos muy bien pagos y algunos, si se los compara con los vigentes en otros países, verdaderamente privilegiados.

La Argentina, desde hace varias décadas y muy especialmente durante el último lustro, atraviesa una crisis con estallidos recurrentes que implicó frecuentes cambios de rumbo políticos e institucionales, y forzó de parte de las sucesivas autoridades la introducción, dada la gravedad de las circunstancias, de constantes modificaciones en las instituciones públicas. Carlos R. Cagnoli calculó que a partir de la primera iniciativa de reforma y durante la década de 1990 las estructuras estatales fueron modificadas en promedio unas 33 veces por año, lo que dio lugar a casi 1.000 modificaciones presupuestarias promedio por año. El número de secretarías y subsecretarías osciló entre 43 y 120, con aumentos y disminuciones permanentes. También se registró la propuesta de reducir el número de ministerios, a pesar de que en la actualidad, cuando suman una decena, esta cantidad se ubica en un 40% debajo del promedio de ministerios de los países de la OECD.

Los vaivenes de la política nacional significaron un costo muy alto para el Estado en todos sus niveles, y los sucesivos ajustes presupuestarios realizados en general, esto es, sin un análisis crítico del impacto en función de una clara formulación de las prioridades, así como también los frecuentes cambios de las estructuras organizativas como resultado de continuas pujas político-partidarias y de marchas y contramarchas en materia de políticas públicas, erosionaron la estabilidad, previsibilidad y, finalmente, la credibilidad del sector público, y su capacidad de respuesta frente a las crecientes demandas de la ciudadanía.

A PROPÓSITO DE LA RECONSTRUCCIÓN

Como bien señalan Vicente Palermo y Marcos Novaro (1996), las transformaciones del aparato estatal en la Argentina durante la década de 1990 coronaron un ciclo que se inició al promediar la década de 1970, cuando arrancó el desmontaje de la “matriz estado-céntrica”, a su vez instaurada con vehemencia relativa desde la década de 1940. Esa “matriz” (Cavarozzi, 1994), cuyas características dominantes son reconocibles en la sustitución de importaciones, el cierre y definición del mercado interno, su regulación con fuerte intervencionismo y “un patrón de inflación moderada”, se ubicaba en las antípodas del modelo de relevo que se nutrió ideológicamente del neoliberalismo fundamentalista y que en la Argentina desembocaría en la profunda crisis de fines de 2001, pese al entusiasmo por llevar a cabo privatizaciones masivas de empresas públicas, desregulaciones intensas, supresión o traspaso (descentralización) a las Provincias y Municipios de servicios públicos básicos, achique obsesivo y un largo etcétera.

Es sabido que abunda lo dicho y escrito al respecto, y que tampoco faltaron intervenciones que dan cuenta de una revisión paralela y medular que cuestionó el fenómeno,⁷ si bien con matices de trazo grueso que habilitan la presunción de que los procesos sociales en los países más agraviados por la difusión planetaria del modelo neoliberal no logran aún replantear su propio direccionamiento alternativo, y formular un nuevo paradigma que involucre a los Estados nacionales, o a lo que quedó de ellos. Además el velo ideológico no es monopolio del pensamiento dominante o, si se prefiere, con vocación de *único*, sino que también se alza para distorsionar –siempre interesadamente, como es lógico– el alcance y la aptitud de las miradas críticas que salieron a su encuentro.

La producción textual entorno de estas cuestiones exhibe una magnitud y frondosidad que alude, en primer término, a su importancia estratégica; en segundo término, y si es así, también testimonia la creciente conciencia universal de que su dilucidación compromete al destino. Esto último es auspicioso pero falta claridad todavía, máxime porque los autores suelen resignificar el campo de modo muchas veces arbitrario y apelando a curiosas omisiones, cuando no a formas incluso más

⁷ Por ejemplo, es de sumo interés la ponencia de Daniel Campione en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Campione, 1996), tanto por su contenido como también por la bibliografía, la cual remite a varios ensayos *per se* demostrativos de que aquel pensamiento no era tan “único”, ni carente de interdicciones teóricas fuertes.

sutiles que la omisión, como las de otorgar jerarquías a ciertos elementos que alteran consiguientemente, por exceso o por defecto, su funcionalidad respecto de los otros hasta hacerlos desaparecer del escenario.

Al comparar el modelo estatal de mediados del siglo XX con el que predominó durante la década de 1990 varios autores aseguran, parafraseando a Marx, que aquel proteccionismo (con su dosis de provisión por el Estado de capital básico mediante las obras de infraestructura, por ejemplo, más las políticas de subsidios para la producción privada y las reservas de mercado) generaba capitalistas vernáculos, por no decir *nacionales*. El desmontaje de aquel Estado y su reemplazo por el que le siguió, de cuño neoliberal a ultranza, también habría beneficiado a idénticas clases y sectores, como lo demostraría sin ir más lejos la masiva transmigración a las nuevas “Patrias privatizadoras” o “concesionarias” de los empresarios que animaron a todas las “Patrias contratistas” del pasado. Pero hay algo que se omite en esta apreciación: el proteccionismo no sólo generó capitalistas locales sino también obreros *ad hoc*, y si los capitalistas se expandieron y articularon como clase, los obreros se nacionalizaron e hicieron lo propio, surgiendo de semejante cambio cualitativo de la dinámica histórica y social la definición de áreas contradictorias y conflictivas, y de áreas desbordantes de intereses comunes. Muy bien, pero, ¿importa esta salvedad? Sí, al menos por dos razones: la primera, porque bastaría leer otros pasajes de Marx, como los contenidos en una obra clásica (*Las luchas sociales en Francia de 1848 a 1850*), donde al analizar la frustración de los movimientos revolucionarios de mediados del siglo XIX llegó a la conclusión de que fracasaron *precisamente* por el insuficiente desarrollo capitalista, y que más le hubiera convenido a la clase obrera francesa de entonces abrazar la bandera tricolor, y no la roja; la segunda razón, derivada de la precedente, tiene que ver con cierto tufillo descalificador que emana de la terminología usual con que numerosos autores se refieren al modelo estatal vigente desde la década de 1940, al cual suelen denominar “populista-desarrollista”, no percatándose que con esos vocablos de alguna manera desacreditan los intereses de la clase trabajadora, siempre ligados de modo inescindible al desarrollo económico.

Habría que detenerse en la consideración de otra de las características verificables, al menos en la Argentina, durante la hegemonía del modelo “populista-desarrollista”, sobre todo por su importancia para dar satisfacción al objeto de estas páginas, que no es otro que una revisión de la Macroestructura del Estado nacional. Debería destacarse con énfasis que la minimización del Estado a manos del neoliberalismo no apuntó especialmente a resolver una cuestión de tamaño –sólo puede minimizarse algo mayor, sin lugar a dudas–, sino a recortar su autonomía relativa de conjunto y, por lo tanto, a despojarlo de su aptitud para ejercer la política en lo que se refiere al bien común. Parafraseando y casi con seguridad tergiversando a Carl Schmitt, también tiente pensar que sólo la existencia del Estado en tanto instancia política máxima fundamenta y garantiza el despliegue del Estado de derecho, y que de alguna manera, desde la comprensión de lo político como aquello que emana de la guerra,

se “despolitizan” en la comunidad nacional las relaciones entre las partes que la componen al ser pacificadas por el imperio del derecho; por el contrario, entonces, con independencia del tamaño del aparato estatal, la reducción de su caudal político –y de su autonomía– mediante la *cooptación* parcial por grupos de interés privado no sólo es atentatorio del Estado de derecho, sino que además politiza las relaciones entre los componentes de la comunidad nacional, acentuando su conflictividad y ubicándolas en los umbrales de la guerra.

Autores de gran predicamento como Luiz Carlos Bresser Pereyra plantean el agotamiento de “la onda neoconservadora con su propuesta del Estado mínimo”, reconocen una crisis que tendría lugar en el último cuarto del siglo XX y aseguran que llegó el momento de reconstruir los Estados nacionales, postura que ahora cuenta con la adhesión del más promovido Francis Fukuyama (2004). Pero en esta línea no se abandona el minimalismo precedente; antes bien, se lo integra mediante un juego de opciones agradables al oído, ya que si la reconstrucción respeta principios de ajuste fiscal y mantiene debidamente encorsetada la producción estatal y la apertura comercial, es *necesaria* y no *necesariamente conservadora* (porque para ser *necesariamente conservadora* tal reconstrucción requeriría *además* flexibilizar los mercados de trabajo); por otro lado, si una vez superado el riesgo de internarse en las pantanosas aguas de una reconstrucción *necesariamente conservadora* se profundiza el régimen democrático y se amplía el espacio público no-estatal, ésta reconstrucción será *progresista*.

Ahora bien, ¿qué ingresó en crisis a fines del siglo XX según Bresser Pereyra y otros autores? El Estado Social, modelo con el cual se habría intentado superar la crisis de 1930, la denominada “crisis de la división internacional del trabajo”, cuya eclosión habría promovido el desplazamiento a nivel planetario del Estado Liberal. Pero lo que vino después, el Estado Social, no fue parejo e igual para todos, ya que presuntamente asumió la forma y el contenido de un “Estado de Bienestar” en los países desarrollados, del “Estado Desarrollista” en los países “en desarrollo” (o mejor, sin eufemismos, subdesarrollados) y del Estado Comunista en la ex-URSS y sus aliados. O sea que una lectura posible, frente a esta resignificación y teniendo a la vista la persistencia de las desigualdades estructurales (por eso hay “bienestar” en acto y “bienestar en potencia” y, salvo la perversión teórica y práctica de los regímenes totalitarios comunistas, una mera diferenciación de grado), conduciría a plantear que lejos de resolverse la crisis del Estado Liberal (o de la división internacional del trabajo que explotó en 1930), fue prolongada y postergada mediante la tolerancia relativa del despliegue de Estados Desarrollistas inhibidos objetivamente para completar –y honrar– su denominación, siendo la de fines del siglo XX uno más de sus dramáticos capítulos.

Pero esta línea de razonamiento no parece tentadora, al menos aún, para la mayoría de los autores consultados; antes bien, así como agitaron sus pañuelos para

convencer al auditorio de que despedían al Estado Liberal, e hicieron idénticos gestos para desplazar del escenario al Estado Social en cualquiera de sus variantes, lo cierto es que no funcionan con euforia semejante frente a los escombros del Estado Neoliberal o Conservador, habilitando incluso que se dude respecto del significado, para ellos, del vocablo *reconstrucción*. Pero veamos mejor: “Esta crisis ha llevado al mundo a un generalizado proceso de concentración de la renta y a un aumento de la violencia sin precedentes –escriben Bresser Pereyra y Nuria Cunill Grau–, pero también incentivó la innovación social en la resolución de los problemas colectivos y en la propia reforma del Estado. Una de las innovaciones fundamentales se vincula con la importancia creciente que adquieren las formas de propiedad y de control social públicas no-estatales, al punto que es posible presumir que el siglo XXI será el siglo donde el público no-estatal puede constituirse en una dimensión clave de la vida social. El Estado Social-Burocrático ha sido dominante durante el siglo XX: social porque buscaba garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico; burocrático porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente estas funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos. Al inicio del siglo, este tipo de Estado constituyó la única forma de acción disponible para hacer frente a la crisis del Estado Liberal. Era la forma que garantizaba el proceso de acumulación de capitales a los países de industrialización tardía. Además era la forma por medio de la cual los derechos sociales podían ser protegidos. Pero con el Estado Social-Burocrático se hizo también dominante el corporativismo, tanto como los problemas del burocratismo. Fue este Estado, ineficiente y capturado por intereses particulares, el que entró en crisis en los años 70.”

Muy bien, pero, ¿habrá que reconstruirlo, sí o no? Claro que sí, aunque apenas se leen las implicancias prácticas para varios autores de semejante respuesta afirmativa, corresponde agregar: ¿es posible reconstruir algo *tangencialmente*, o mejor, operando en el entorno? Cuesta comprender cómo se reconstruiría, por ejemplo, una ciudad azotada por un terremoto sin una bolsa de cemento, pero si uno amplía el concepto de “ciudad” aunque la deje en ruinas, y la equipara con los terrenos circundantes donde tendieron carpas y acampan como pueden los pobladores sobrevivientes, habilita la conjetura de que allí opera una reconstrucción. De igual manera, y razonando por analogía, parece claro que por afuera del Estado Social-Burocrático en crisis terminal, según estos autores creció “la importancia de una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: las organizaciones de servicio público no-estatales, operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado”.

Entonces desde allí, desde el denominado también “tercer sector”, o “sector no gubernamental”, o “sector sin fines de lucro”, no sólo en el futuro inmediato se hará lo que el Estado *per se* no hace aunque con seguridad continuará, como queda dicho, financiando total o parcialmente (y que debía hacer, bueno es recordarlo,

porque era el mercado quien no lo hacía), sino que también se desplegarán “formas de control social directo” sobre la Administración Pública, y se habrá dado solución a la cuadratura del círculo de la política moderna, habida cuenta de que allí se plantarán entonces las semillas de la democracia directa.

O sea que todo se reconstruye por afuera: al Estado, mediante la hipertrofia del tercer sector, a la crisis de representatividad, poniéndole a la par canales participativos “directos”... Pero vale la pena demorarse algo más en la consideración de estas ideas porque incluso plantean un escenario próximo no determinado como una fatalidad, pero sí deseable. En la etapa presente del desarrollo capitalista, cuatro son las “esferas o formas de propiedad relevantes”: la pública estatal, la pública no-estatal, la corporativa y la privada. Es bastante novedosa la propiedad corporativa, que se rige por el Derecho Privado y no tiene fines de lucro pero defiende los intereses de un grupo o corporación, y sólo se diferencia de la pública no-estatal porque ésta opera en pos del interés público. La propiedad pública estatal y la privada no merecen mayores comentarios.

Entonces ya es sabido: el Estado Social-Burocrático pretendió ejercer el monopolio de la producción de los Bienes Públicos y terminó ganando por su propia ineficiencia; el Neoliberal se quiso mínimo, pero al no hacerse cargo de “sus responsabilidades sociales” terminó en el mayor de los descréditos y de manera escandalosa (en el sentido aristotélico del escándalo moral, del que surge ante la exacerbación de la injusticia, o si se quiere en sentido bíblico, si es verdad que uno de los peores pecados es escandalizar a un niño). O sea que hay que cambiar de tema y pensar cómo presentar en sociedad un nuevo Estado, el que bien podría denominarse “Social-Liberal”, uniendo los dos vocablos menos antipáticos que sirvieron para designar a su ilustre predecesor.

Darse una noción del Estado Social-Liberal no es una tarea sencilla. A juzgar por varios escritos consistiría en el fortalecimiento de lo que resta del Estado (mínimo) Neoliberal o Conservador, a través de un enérgico saneamiento de sus finanzas y la gestión de una *gerencialidad* que no puede menos que ser eficiente. Reconstruido eso, y expuesto al plus democrático implícito en el control social efectivo, su misión fundamental sería financiar al tercer sector, a las organizaciones públicas no-estatales que producirían los Bienes Públicos desde salud y educación, por ejemplo, hasta cultura y seguridad social. Y merced a los componentes liberales de la idea se lograría, ya que lo social vendría dado por la participación ciudadana y la reforma política correspondiente, una asignación de recursos para producir Bienes Públicos infinitamente superior desde el punto de vista de la racionalidad. En efecto, pese a ser ajenas al mercado, ya que no las moviliza el lucro sino la filantropía, las organizaciones públicas no-estatales se comportarían como si participaran de él, *competitivamente*, pero sin vocación monopolística.

En verdad, todo cuanto se viene analizando es aún motivo de debate. Y la sola idea de agitar ese debate moviliza resonancias con anclaje en el siglo XVIII hasta comienzos del XIX, cuando colisionaron ideológicamente las posiciones prebendarias mercantilistas “a la francesa”, por decirlo así, y las liberales anglosajonas. El ascenso de la burguesía requirió mercados internos sin la presencia de los monopolios que se consolidaban al amparo estatal, la debida secularización y también el concurso de otras fuerzas sociales, todo lo cual cristalizó en el constitucionalismo decimonónico. Parecía razonable y duradera la construcción de una instancia política superior para cada comunidad nacional, de manera que su autonomía relativa de conjunto garantizara el desenvolvimiento de los intereses de las partes que se habían asociado para decapitar reyes y ser libres, iguales y fraternos. Pero una vez cumplido el ascenso de la burguesía, la necesaria reducción en términos políticos de ciertos Estados nacionales para que comenzaran a trascender ciertos mercados internos – atraídos por las áreas de menor densidad a raíz del desarrollo desigual– motivó que aquel espíritu fuera sometido a una severa revisión. Algunos pensadores advirtieron el fenómeno, como el alemán Federico Liszt, de tanta influencia en los Estados Unidos, y aconsejaron preservar las soberanías nacionales y *proteger* los respectivos mercados internos, procurando así un enlace efectivo entre el constitucionalismo y un principio fuerte de materialidad.

Desde el punto de vista de la Macroestructura, al concentrar la atención en la experiencia argentina resulta más o menos notorio el acceso a la unidad nacional y la creación de una instancia política máxima con cierta autonomía relativa de conjunto, a mediados del siglo XIX (autonomía *relativa* propia e inescindible de una instancia política máxima, pero a su vez políticamente regulable). Incluso limitando la evocación a un sólo aspecto de la Macroestructura del Poder Ejecutivo Nacional, cual es el despliegue del gabinete de Ministros, puede apreciarse con claridad que la ampliación de la autonomía relativa del Estado nacional tardó un siglo en ser plenamente operativa, al cabo de la Segunda Guerra Mundial y en el marco del debilitamiento de las relaciones de dominio tradicionales. Y que precisamente es esa ampliación de su autonomía relativa de conjunto la que definiría (y diferenciaría) en última instancia al Estado Social en su versión “Desarrollista” para países “en desarrollo”, o al modelo populista-desarrollista, o como quiera denominárselo.

Inicialmente, la Constitución Nacional de 1853/60 estableció que cinco serían los Ministerios, a saber: de Interior, de Justicia e Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina. Luego la reforma de 1898 aumentó el número a ocho, pero sin definir sus competencias, las cuales serían motivo de una ley pertinente que reglamentó el Gabinete con ese número de carteras, apelando al desdoblamiento del Ministerio de Guerra y Marina y creando los de Agricultura y de Obras Públicas. O sea que, desde ese año, los Ministerios fueron: de Interior, de Justicia e Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Guerra, de Marina, de Agricultura y de Obras Públicas.

Durante casi medio siglo, hasta 1943, no se registraron modificaciones, y resulta de especial interés el debate que se dio en torno de la cuestión. Estaba claro que la sociedad exhibía mayores niveles de complejidad que a fines del siglo XIX, con novedosos desarrollos industriales y en materia de transportes y comunicaciones, por mencionar sólo algunos de ellos. Pero las profundas y veloces transformaciones del quehacer productivo –y sus consecuencias sobre el conjunto social– carecían de la debida contraparte en el aparato estatal, con los organismos *ad hoc* que las asumieran y dotados de los recursos materiales y el personal idóneo imprescindibles.

Ese momento de la historia institucional argentina adquiere especial relevancia desde el punto de vista macroestructural y a la luz de al menos dos de las reglas (o “principios”) que gozan de general aceptación, la de *reducir los niveles intermedios* entre la conducción política y la franja superior de la gestión o, en otros términos, la de achatar la pirámide organizacional, y la de *desconcentrar* funciones horizontalmente. En efecto, la eliminación de subsecretarías, e incluso la redefinición de los Ministerios en función de sus respectivas competencias sustantivas, implicaría necesariamente el aumento del número de los mismos. Pues bien, en el curso del debate que tuvo lugar en 1943, antes y después del golpe militar que interrumpió la denominada “restauración conservadora” de la década del 30, apareció con claridad este problema, y en el marco de “soluciones” preexistentes que ofrece varios paralelismos con la situación actual.

Desde 1912, cuando el diputado Carlos Saavedra Lamas, luego Premio Nobel de la Paz en 1936, presentó un proyecto legislativo –que no prosperó– para crear una especie de Consejo encargado de la planificación económica a nivel nacional, en varias ocasiones se plantearon iniciativas por el estilo, pero fueron desechadas tanto por reservas de tipo legal como también por la crítica que pesaba sobre las otras “soluciones” ensayadas hasta entonces, y muy especialmente a partir de la crisis de 1930, cuyo ejemplo paradigmático lo constituían las Juntas Reguladoras. Estos instrumentos de política económica “cooptados”, en términos contemporáneos, por las clases propietarias de cada sector merecedor de regulación o fomento, no sólo sustraían competencias a los Ministerios existentes sino que también eran visualizados con justeza como resultantes de presiones sectoriales a fin de lograr medidas proteccionistas y transferencias de ingresos a través de mecanismos diversos, entre los cuales se destacó el de la fijación de precios sostén para la mayoría de las líneas productivas tradicionales del país. O sea que la percepción de una estructura estatal central insuficiente –quiere decir: con insuficiente autonomía relativa *de conjunto*– no era nueva, como tampoco lo era el convencimiento de que, en la medida en que se preservara inmodificable e inmodificada, el país carecería de una instancia política apta para planificar y coordinar su desarrollo económico y social.

Para los principales animadores uniformados del golpe de 1943 era necesario que el Estado nacional ganara una importante autonomía respecto de la sociedad civil en general, y de los sectores de poder económico, en particular. Y para ello debía reformarse, ampliando su estructura a fin de orientar, dirigir, planificar y proyectar la virtual totalidad de las actividades, puesto que en cada una de ellas era posible dilucidar contenidos y asuntos vinculados al interés público.

De ahí que los promotores del movimiento revolucionario (un movimiento que a diferencia del que desalojó del poder a Yrigoyen en el 30 desplazó a un régimen carente de legalidad por el denominado *fraude patriótico* y de legitimidad por su creciente divorcio de la realidad nacional, y surgió como resultado de la “autonomización” de una parte del Estado nacional, las fuerzas armadas, y de su resistencia a convalidar el continuismo mediante un nuevo trámite electoral fraudulento), se plantearan ampliar el gabinete y suprimir los organismos de intervención a la vieja usanza.

Aunque suene paradójico, lo cierto es que la década del 30 se caracterizó por un fuerte intervencionismo estatal, pese al proclamado ideario liberal de la mayoría de sus referentes, pero mediante organismos corporativos formalmente estatales que lograron creciente autonomía para sí, al tiempo que eran cooptados por los sectores privados con interés directo en sus asuntos. Desde otra perspectiva, se recurrió a la aplicación de herramientas de política económica “estructuralistas” y pretendidamente cortoplacistas o transitorias, suponiendo que la crisis era una más y pasajera, y que pronto los hechos habilitarían el retorno al esquema agro-importador. Pero el nuevo escenario no tardaría en mostrar su carácter irreversible, y entonces a partir de 1943, además de ampliar la estructura estatal centralizada, el gobierno *de facto* y el que lo continuaría inmediatamente después también apelarían a ese tipo de herramientas pero sometiénolas, como señala Daniel Campione (1996), a una transformación “estatalizadora”.

En verdad, ninguna de las reformas implicó la creación de instancias organizativas originales, ya sea porque existían y se les cambió el sentido y los contenidos políticos, o fueron además jerarquizadas en función de un esquema diferente de prioridades. A título de ejemplo, corresponde consignar que el Estado nacional ya tenía vasta experiencia en su despliegue en tanto empresario, y sirve de ejemplo en tal sentido la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales durante el gobierno radical de Alvear, iniciativa que no sólo superó la emergencia del golpe militar del 30, sino que además fue ratificada por la Ley 11.668, de 1932, que dispuso el monopolio de la empresa estatal en materia de exploración y explotación petrolera. La Fábrica Militar de Aviones también fue una realización alvearista que superó los avatares de la política de coyuntura, a la cual se agregarían, ya durante la restauración conservadora, las fábricas militares de Pólvora y Explosivos de Villa María, de Munición de Artillería de Río Tercero, la de Aceros de Valentín Alsina y la de Muni-

ción para Armas Portátiles de Rosario. O sea que el estatismo en 1943 contaba con sobrados antecedentes, y el movimiento revolucionario y el gobierno posterior no hicieron otra cosa que profundizarlo y expandirlo.

En otro orden, el Estado nacional exhibía varias Direcciones en el ámbito del Ministerio de Hacienda, como la de Finanzas, la de Aduanas, la de Administración de Impuestos Internos y la de Réditos, con un elevado nivel profesional y técnico, y por imperio de las condiciones generales ya no sólo derivadas de la crisis del 30 sino también de la Segunda Guerra Mundial, había comenzado la incorporación en su agenda de la problemática referida al abastecimiento, la desintegración productiva, las dificultades en el comercio internacional, etcétera. El Estado nacional avanzaba en la producción y la comercialización, como lo prueban la creación en 1941 de la flota mercante estatal (Ley N° 12.736) y la Dirección General de Fabricaciones Militares (Ley N° 12.709), entre otros emprendimientos que no excluían formas mixtas de asociación con el capital privado. O sea que las nuevas autoridades, surgidas del golpe en 1943, contaron con una herramienta para gobernar que poseía, de manera incompleta y rudimentaria si se quiere, la suficiente aptitud organizativa, material, técnica y profesional como para ser expandida y nacionalizada.

Y cambió la orientación de la política, ciertamente, procurando ampliar sus bases de sustentación nacionalizando a la clase trabajadora, en primer término, y dotando al Estado nacional de una mayor autonomía de conjunto, sustrayéndolo del dominio de una parcialidad que había sido la interesada y entusiasta animadora de la restauración conservadora. Fueron objetivos claramente planteados por las autoridades y llevados de manera gradual a la práctica, entre otros, la supresión de organismos involucrados en escándalos por corrupción, o por notablemente innecesarios, la reforma organizativa y de procedimientos y la creación de una burocracia con creciente idoneidad y profesionalizada.

Tanto el gobierno *de facto* iniciado en 1943 como el democrático que asumió en 1946 encararon reformas del Estado aplicando principios macroestructurales consistentes. Por ejemplo, concentraron los organismos de intervención que no fueron suprimidos bajo la órbita de la Secretaría de Industria y Comercio (nueva instancia con rango ministerial creada en esa oportunidad), desplazándolos del Ministerio de Agricultura, para finalmente ubicarlos en el ámbito del Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio (IAPI). Pero a su vez la Secretaría de Industria y Comercio fue una derivación, aplicando el principio de desconcentración, del desdoblamiento de los Departamentos del Ministerio de Agricultura. Y en otro orden corresponde consignar que, como la Secretaría de Industria y Comercio, fueron varios los Departamentos Nacionales que accedieron al nivel de Secretarías con rango ministerial, tales los casos del Departamento Nacional del Trabajo, el de Higiene, o el de las áreas estadísticas y técnico-administrativas que conformaron la Secretaría de Asuntos Técnicos, ampliando de hecho el Gabinete Nacional. Y paralelamente a la

concentración mencionada, algunos organismos desplegaron una red de delegaciones regionales, integrando provincias e incluso municipios, y estableciendo entonces un elevado nivel de centralización en el nivel de la formulación de políticas nacionales.

También, como consecuencia de importantes esfuerzos de racionalización en todos los órdenes, se procuró dotar a la Administración Nacional de algunos servicios administrativos y de apoyo para todos los organismos, desde la construcción de edificios públicos hasta la contratación de proveedores, entre otros. Y se apeló en numerosos casos a una figura organizativa autárquica, jerárquicamente por encima de la Dirección General, y conducida por funcionarios estatales. Se trata de la Dirección Nacional (las principales fueron las de Energía, Vivienda, Agua y Previsión Social), que fueron las precursoras de las muy variadas formas empresariales del sector público.

En el período se registran, finalmente, numerosas iniciativas para dotar al Estado nacional de servicios centralizados en materia de estadísticas y censos, organismos especializados en cuestiones científicas y tecnológicas, e instancias de planificación y coordinación, como lo fueron los Consejos Nacionales, ejemplos de coordinación interministerial con la presencia, en algunos de ellos, de representantes de la sociedad civil. El más notable de estos organismos fue el Consejo Nacional de Posguerra.

Conviene repasar el número y las competencias de las nuevas Secretarías con rango ministerial (o Secretarías-Ministerios):

- Secretaría de Trabajo y Previsión
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Aeronáutica
- Secretaría de Presidencia
- Secretaría de Asuntos Técnicos
- Secretaría de Asuntos Políticos
- Secretaría de Salud

Por lo tanto, y como conclusión, es posible asegurar que en el período que va desde 1943 hasta 1946 el Estado nacional adquiere una fisonomía ya bosquejada con anterioridad, pero puesta en práctica y desarrollada con un fuerte impulso, y que en muchos aspectos, al menos formales, dicha fisonomía perdura hasta la actualidad. En la cúspide del Poder Ejecutivo operó la ampliación de hecho del Gabinete Nacional, y los referentes de profundos cambios políticos, económicos y sociales lograron profundizar esa impronta modernizadora durante los años inmediatamente posteriores. El profundo movimiento de inclusión de clases y sectores hasta entonces recluidos en los márgenes del sistema político-institucional, estimulado y dirigido

“desde arriba”, requirió un Estado nacional con mayor autonomía relativa de conjunto, una agenda de políticas públicas más diversa y totalizadora, y dispositivos aptos para su gobierno. Con marchas y contradicciones, así como también problemas irresueltos, esos objetivos en gran medida fueron cumplidos.

Finalmente, respecto de las determinaciones y limitaciones macroestructurales contenidas en la Constitución Nacional, corresponde consignar que, luego de la reforma de 1898, que siguió a la de 1866 –cuando se la modificó a fin de preservar para el Estado nacional la recaudación de los impuestos a las exportaciones, imprescindible para solventar los gastos de la Guerra del Paraguay–, fue nuevamente reformada sólo en tres oportunidades.

En 1949, además de la incorporación de los derechos del trabajador, de la familia, de la comunidad, de la educación y de la cultura, así como también, entre otras cuestiones, de la función social de la propiedad, el Artículo 84 establecía que “el despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de ministros secretarios de Estado, quienes refrendarán y legalizarán los actos del presidente de la Nación por medio de su firma, sin la cual carecen de eficacia”. Y agregaba: “Por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos.”

O sea que se delegó en el Poder Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, el número y competencias de los Ministerios. La reforma de 1957 fue de trámite muy dificultoso, dada la situación política y social derivada del golpe militar de 1955, y la Convención Constituyente, reunida en Santa Fe, sólo pudo sesionar entre el 30 de agosto y el 14 de noviembre, cuando se quedó sin quórum. De todos modos, no fue revisado el criterio respecto del Gabinete nacional incorporado en 1949, como tampoco lo fue en ocasión de la reforma de 1994, aunque estableció la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, con los cambios de competencia y funciones correspondientes.

Ahora bien, si la evocación de algunos datos mínimos de un aspecto específico del Estado que luego resultaría objeto de un prolijo y consecuente desmontaje puede aportar cierta idea de lo que fue, la imagen de una motonave partiendo con destino a Nueva York, el 15 de octubre de 1954, llega para enriquecer el cuadro. ¿Cuál era el nombre de aquella motonave? Muy propio de la época: *Evita*. ¿Y por qué habría de llamar la atención? Porque a bordo está el doctor Ramón Carrillo, hasta muy poco antes a cargo del área de Salud y Asistencia Social. Ha mantenido serias discrepancias con el Vicepresidente de la Nación, y debió renunciar. Lo acompaña su esposa, Isabel Pomar, y desde la dársena lo saludan sus cuatro hijos, sus familiares y un puñado de amigos. Nacido en Santiago del Estero, graduado con Medalla de Oro en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires en 1929, becado para su perfeccionamiento en Europa durante tres años, sucesor nada

menos que de Manuel Balado en la titularidad de la Cátedra de Neurocirugía de dicha Facultad en 1942, ese hombre que viaja a Nueva York, asediado por la pobreza y la enfermedad, fue quien motorizó la elevación del área de Salud y Asistencia Social al rango de Ministerio.

Pero veamos mejor la imagen. Carrillo da un paso al costado y termina su gestión con las manos vacías. Como primero se dedicó a la medicina, pero en el marco de la investigación y la docencia –llegó a ser considerado el mejor neurocirujano del país–, y luego a la política, no se procuró el reaseguro de un consultorio particular. A bordo de la motonave *Evita* se muestra apesadumbrado, aunque no parece arrepentido por haber sido funcionario público *de tiempo completo*. Quizá lo martirice la sospecha –pronto ratificada por los hechos– de que no le irá bien en los Estados Unidos, y que concluirá su periplo en Pará, en el norte de Brasil, contratado como médico por una empresa minera norteamericana.

Aquel hombre a bordo de la motonave *Evita* moriría el 20 de diciembre de 1956, y su imagen habilita una pregunta: ¿importa convertir una oscura dependencia gubernamental en Ministerio? Por supuesto que sí, especialmente si en el curso de cinco años se despliega una política de extensión hospitalaria que duplica las camas disponibles (de 60.000 pasaron a 122.000) para una población de alrededor de 17 millones, lográndose la tasa más alta de la relación camas hospitalarias/habitantes en la historia argentina.

EL ESTADO Y EL LUGAR DE LOS BIENES PÚBLICOS

Cuando alboreaba el siglo XVI Nicolás Maquiavelo, en *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, imaginó un requisito para que las comunidades fueran autosustentables, como se diría en la actualidad, y éste no era otro que el despliegue de Estados ricos y particulares pobres. Así el hombre que recortó la especificidad de la política poniendo entre paréntesis cualquier tipo de consideración moral (y que sostuvo en *El Príncipe* que es más fácil olvidar la muerte del padre que la pérdida del patrimonio), al conjeturar algún mecanismo que limitara la conflictividad interna rozó la idea misma de justicia. Cinco siglos después el filósofo norteamericano John Rawls, tras leer concienzudamente a Kant, llegó a la conclusión de que valía la pena restablecer la teoría política normativa y dejar atrás la prolongada hegemonía del positivismo –que había sobrevivido sin mayores problemas, al menos en los Estados Unidos, a la crítica de corte marxista–, y probó suerte con la publicación de un libro decisivo, *A theory of justice* (1971). El conjunto de la obra de Rawls es notable y está destinado con seguridad a una creciente ampliación de su radio de influencia. Y uno de los numerosos aportes de su profunda reflexión sintetiza *categorícamente* cómo debería funcionar un sistema que, aun sin violentar las relaciones de producción capitalistas, preservara un fuerte anclaje, según Paul Ricoeur (1999), con lo ético y moral: desde el punto de vista de la distribución y *en todos los órdenes* el contrato social habría de procurar maximizar lo mínimo y minimizar lo máximo.

O sea que, permitiéndose un anacronismo casi grotesco, es apreciable que tanto en los inicios del capitalismo como en la actualidad, en su etapa hipermadura o tardía, esto es, tanto para un Maquiavelo como para un Rawls, la existencia del mercado implicó cierta problematicidad comprometedora del orden y la continuidad de la convivencia social. Y que tomar a la ligera este núcleo problemático que recorre toda la cultura occidental y es parte inescindible de su legado, cuando no mentir al respecto hasta negarle entidad, deviene un peligro que se ha tentado demasiadas veces, y con resultados que están a la vista. Ya Sófocles, en un famoso pasaje de *Antígona*, planteaba que “nada de cuanto impera en el mundo es tan funesto como el oro, que derriba y arruina a las ciudades y a los hombres, y envilece los corazones virtuosos lanzándolos a los caminos del mal y del vicio”. Y al mismo tiempo Aristófanes en *Dinero*, una comedia extraordinaria, formulaba la primera utopía “materialista”. En efecto, Aristófanes muestra que Dinero (un personaje, concretamente, pero también el dinero concreto) había quedado ciego por imposición Zeus, quien deseaba impedir que distinguiera a los malos de los buenos y se

pusiera al servicio de estos últimos. Pero Crémilo y Carión, dos personajes entrañables, convencen a Dinero de que no sólo puede recuperar la vista y servir a los buenos, sino también de que es más poderoso que Zeus. Dice Crémilo: “De las putas corintias se cuenta que, cuando las busca un cliente pobre, no le hacen ni caso; en cambio, si es rico, al instante se ponen hasta de culo.” Y agrega Carión: “De los muchachos se cuenta también que hacen eso mismo, no por cariño a sus amantes, sino por dinero.”

En fin, está claro que no son estas páginas el sitio adecuado para profundizar un análisis de *Dinero*, obra de la cual sólo amerita que se agreguen dos cosas: que debería ser de lectura obligatoria para quienes rocen siquiera las cuestiones que aquí se vienen tratando, en primer término; y en segundo término, que en ella otro personaje, Pobreza, si Dinero repartiera sus dones entre todos, desaparecería del escenario tanto teatral como también histórico, motivo por el cual Aristófanes la muestra argumentando una defensa que resume proféticamente la serie monótona y repetitiva de lugares comunes, prejuicios y retazos de ideología precaria que desde la Antigüedad enarbolan quienes desean que el dinero sólo funcione positivamente para ellos. Lo que dice Pobreza, en definitiva, es que los pobres son imprescindibles, y que mantenerlos en esa condición garantizaría cierto bienestar colectivo. Y concluye, desbordante de cinismo: “No tienes más que ver a los políticos en las ciudades: cuando son pobres son honrados con la gente y con el Estado, pero en cuanto se hacen ricos a expensas del erario público, enseguida se vuelven unos sinvergüenzas que conspiran contra el pueblo y luchan contra la democracia.”

O sea que los griegos ya percibían con absoluta claridad un problema que implicaba incluso la cooptación del Estado por intereses particulares, como bien quedó escrito en la *Política* de Aristóteles, donde además se llegó a la conclusión, al exponer y criticar a la crematística, de que por obra del mercado eventualmente podían *desnaturalizarse* todas las actividades. Es curioso: la conversión en un fin en sí mismo del plus dinerario resultante del ejercicio del comercio –una necesidad, un *medio*– lo vuelve “contrario a la naturaleza”, al igual que cuando un médico *olvida* su esencia, que no es hacer dinero, sino curar. Y esta problemática, verificable en el mundo griego y debidamente teorizada, tras su pasaje por la escolástica irrumpe en el Renacimiento, cuando se procura una vuelta, una visión re-mozada de los clásicos. Por eso Maquiavelo se demora en su consideración, y poco después Shakespeare, en *Timón de Atenas*, plantea que el oro “retira la almohada a quien yace enfermo, y aparta del altar al sacerdote”. Como su contemporáneo Francisco de Quevedo en la famosa letrilla *Don Dinero*, Shakespeare advierte que el vil metal hace blanco al negro, joven al viejo, hermoso al feo, valiente al cobarde y noble al ruin, pero además, y a propósito de la cooptación aludida, asegura que “honra al ladrón y le da *rango, pleitesía e influencia* en el consejo de los senadores”. El problema estuvo –y está– siempre allí, presionando a todas las instituciones, y casi siempre de manera exitosa. El fraile veneciano Paolo Sarpi, también

contemporáneo de Shakespeare y Quevedo, en el *Tratado de las materias benéficas*⁸ analizó cómo incluso gran parte de los principales animadores de la Iglesia Católica hubieron de sucumbir, lentamente pero sin pausa y a lo largo de los siglos, a la tentación de acumular y disfrutar bienes temporales, olvidando su esencia espiritual y, sobre todo, que en los inicios se había dispuesto que los recursos recaudados que excedieran el mantenimiento de los templos y de las tareas de evangelización, debían destinarse a obras de caridad.

Muy bien, pero, ¿corresponde asegurar que el oro (el dinero, el vil metal), visto desde los albores del siglo XXI metaforiza al mercado? O mejor, las breves referencias literarias aludidas en los párrafos anteriores y a las cuales se podría sumar una larga colección de citas por el estilo, ¿ahora son *alegorías* de un ámbito —el mercado, precisamente— donde impera la competencia, por más “perfecta” que se pretenda y por más promesas de puntos de equilibrio que se formulen? Por añadidura, si uno lee con atención los párrafos anteriores percibe con meridiana claridad:

1º) Que el principio de maximización de utilidades, dador de “racionalidad” al mercado, bien podría ser el nuevo nombre para una vieja pasión;

2º) Que la competencia, si es que se diferencia del *conflicto*, lo hace en términos de grado, lo cual implica su potencial conversión en beligerancia sin atenuantes (Rawls diría que la competencia funciona sólo en un escenario de *escasez moderada*);

3º) Que la asignación óptima de recursos lograda por el desenvolvimiento y expansión del principio de racionalidad, la maximización de utilidades (o beneficios), es “óptima” para (y a favor de) individuos y/o parcialidades que se alinean necesariamente cada una contra el resto;

4º) Que la suma y articulación conflictiva del desempeño de las parcialidades en pos de su beneficio es algo que excede con creces a dicho desempeño, es una operación intelectual del teórico, donde es posible que se diluciden idealmente beneficios para el conjunto y variados equilibrios generales al estilo del “estado estacionario” de Stuart Mill, ingresando de lleno en el discurso ideológico, cuando no (aunque sin asumirlo) metafísico;

⁸ Hay una reciente traducción al español precedida por el estudio introductorio de José Emilio Burucúa, Nicolás Kwiatkowski y Julián Verardi. Editorial Biblos. Buenos Aires. 2004.

5º) Que es cierto: la libertad resulta inescindible de la diferenciación, y por lo tanto del conflicto, y funciona en detrimento de la igualdad, o de la indiferenciación, o de la identificación *por intereses comunes*, hallando esta dialéctica un curso de acción, como quien dice, “de anillo al dedo” en el seno de las relaciones sociales que caracterizan al sistema capitalista;

6º) Que así como las parcialidades se alinean enfrentando en clara oposición al resto, animando esa competencia que orilla el conflicto abierto, en ese resto, además de otras parcialidades animando conductas similares (y componiendo al mercado), hay algo más que acontece en otro nivel, porque lo que a su vez se opone al conflicto, como se dijo antes, la identificación *por intereses comunes*, define el ámbito de la cooperación social;

7º) Que la cooperación social, eso que necesariamente se opone al interés de cada parcialidad en tanto parcialidad, vuelve reconocible un interés general, común, habida cuenta de que la cooperación “posibilita para todos –apunta Rawls– una vida mejor que la que cada uno podría tener si tuviera que tratar de vivir únicamente merced a sus propios esfuerzos”;

8º) Que ese plus de beneficios derivado de la cooperación social es el objeto de la distribución, con o sin mediación del mercado (una circunstancia histórica que siempre estuvo presente, pero que adquiriría su carácter dominante a partir de la expansión del sistema capitalista), y constituye la génesis del conflicto de intereses;

9º) Que tal vez no sea descabellado, por lo tanto, ordenar la historia con la secuencia correcta y plantear que la cooperación social precede al conflicto, que no resulta fácil ubicar el momento propio del “estado de naturaleza”, ni siquiera como hipótesis, y menos aun para fundamentar el contractualismo “a la Hobbes”, apenas corregido por Locke y Rousseau;⁹ y

⁹ Hay varios puntos de vista respecto del “estado de naturaleza” más o menos a la medida de la teorización de turno. Uno de los más notables e interesantes fue planteado por Sigmund Freud en *Totem y tabú* y, luego, en *Moisés y la religión monoteísta*, donde la lucha de todos contra todos aparece por el monopolio de la sexualidad en la horda primitiva, el parricidio a cargo de los desplazados (y sobrevivientes) y el “contrato” para no repetir la historia. Por su parte Rawls y otros teóricos se abstienen de incursionar en el presunto “estado de naturaleza”, y si bien retoman el contractualismo y no reniegan del individualismo, en su discurso resultan apreciables algunas resonancias de Spinoza. Respecto del contrato en sí, es evidente que según el orden secuencial en que se perciba la dupla cooperación/conflicto muy diferente será su emergencia, incluso ontológicamente considerado. Sólo del horror infinito que provoca un conflicto sin orillas puede surgir, contrato social mediante, el Leviatán, un “dios mortal” para que imponga la colaboración, si es preciso, a sangre y fuego. En

10º) Que la instancia política máxima y constructora de un sentido colectivo, aun desde siempre enfrentada con los rudimentos del mercado y luego con el mercado, cuya forma se completó a partir de la Modernidad mediante el despliegue de los Estados nacionales –habiendo un punto de convergencia cuando el ser de éstos requirió el recorte de los correspondientes mercados *internos*, lo cual no suele recibir la atención que se merece–, y dando curso a la impronta contractual concreta que animó al constitucionalismo decimonónico, no es otra cosa que la realización histórica de la cooperación social.

En definitiva, aquí se trata de sugerir que a los efectos de este trabajo el individuo es una hipótesis prescindible, así como también el denominado estado de naturaleza, al menos en el sentido de que en la expresión “todos contra todos” se halle implícito que el vocablo “todos” equivale al conjunto de “los cada uno”. Desde el punto de vista hegeliano –y marxista, si se quiere– siempre la unidad precede a cualquier tipo de diferenciación, y por eso la hipótesis de un arranque desde el comunismo primitivo es atractiva, interesante y productiva, porque habilita el entendimiento de que hubo un largo período de escasez aguda, extrema, abusiva o sin generación de excedente significativo alguno, y caracterizado por la forzosa *cooperación absoluta*. Si el estadio posterior fue la esclavitud, ésta se mantuvo asociada íntimamente a ciertas pautas pretéritas de cooperación, y basta con leer algún pasaje de Aristóteles para comprenderlo. En efecto, el Estagirita escribió en la *Política* que era esclavo quien por naturaleza no se poseía a sí mismo, sino que era posesión de otro, pero advirtiendo, además, lo siguiente: “Por eso entre el esclavo y el señor, que por naturaleza son dignos de su condición, existe un cierto interés común y una amistad recíproca.”

No suena “políticamente correcto” esto último pero sirve para dejar establecido, en primer término, que la unidad jamás desaparece por más extensa que resulte la emergencia de lo múltiple, de su desarrollo, sencillamente porque subyace y lo fundamenta; en segundo término, sirve para plantear la hipótesis –apta para funcionar, a su vez, como guía metodológica– de que la unidad primordial, por decirlo así, implicó la cooperación absoluta y que hubo entonces un tiempo, en el marco de la escasez abusiva, durante el cual *todo* lo producido y provisto fueron Bienes Públicos, también identificados con el mero quehacer comunitario, con esa *cultura* sin espesor y fundida con la unidad, o indiscernible en su inmediatez con ella. Luego habrá que suponer la generación de un excedente mínimo, esto es, de cierto paralelo crecimiento de la densidad cultural y los inicios de su diferenciación interna, pu-

cambio, al advertir una colaboración social exitosa coronada por un conflicto de intereses *a posteriori*, por la distribución de los mayores beneficios, se habilita la posibilidad de contratar racionalmente y bajo el imperio de una aspiración de justicia.

diendo conjeturarse que la primera, quizás el darse una conciencia colectiva, implicara la formulación, seguramente liviana y difusa, de un Bien Público apenas diferenciado, aunque lo necesario como para sentar las bases de una futura instancia política máxima y constructora de sentido para ese conglomerado humano.

Es evidente que semejante punto de partida, por denominarlo de alguna manera, insistimos, compuesto por un grupo que coopera absolutamente, que sólo produce Bienes Públicos y que ha logrado sobrevivir y generar el excedente necesario como para incluso legitimar cierta subordinación a normas rudimentarias de convivencia, parece destinado a la creciente diferenciación (y despliegue contradictorio) de sus elementos como tales. Muy bien, pero, ¿qué la condiciona? Antes de procurar una respuesta corresponde advertir que la cooperación social en cualquier grado implica una mejora o, si se quiere decirlo negativamente, implica que la vida alternativa por afuera de la cooperación –de ser posible– resulte menos intensa y productiva, y por lo tanto peor. De ahí que sea el crecimiento de la mejora lo que termina convirtiéndola en *excedente*, y que éste en sus inicios posibilite el funcionamiento diferenciado (consciente, para sí) de las bases de una futura instancia política máxima. Además, como a ningún conglomerado humano se le garantizó el acceso a un lugar bajo el sol que fuera duradero, lo cierto es que habrá que suponer la conversión o desarrollo de la mejora en excedente sujeta a múltiples y muy variadas contingencias, de igual manera que la evolución de dicho excedente, cuyo aumento o disminución habrá de ser lo que condiciona, precipita, demora o altera el curso total de la diferenciación y despliegue contradictorio de los elementos potencialmente existentes en el punto de partida aludido (proceso que arranca con el tendido de las bases de una futura instancia política máxima).

Ahora bien, sin ánimo de incurrir en temas propios de historiadores, sociólogos o antropólogos, y asumiendo el suficiente nivel de abstracción como para no agraviar los aportes de otras disciplinas, se plantearán muy sintéticamente algunas derivaciones de lo dicho hasta aquí. En primer término, la referida a una de las evoluciones posibles de la mejora convertida en excedente, esto es, su aumento. Desde cierta perspectiva parece razonable suponer un desarrollo paralelo, y coimplicado en términos de causa y efecto, entre la conversión de la mejora en excedente (y su eventual aumento) y las bases de una futura instancia política máxima (que va ganando mayor densidad), durante un período de cooperación absoluta o, mejor caracterizado, de exclusiva provisión y producción de Bienes Públicos. Incluso podría suponerse que el logro de un excedente no sólo con la magnitud necesaria como para ser distribuido sino también compuesto por elementos posibles de distribución (de apropiación no comunitaria) hubo de requerir, a fin de que el conglomerado humano en cuestión preservara su futuro, el logro de dicha instancia política máxima (de un “estado”, por decirlo de algún modo) apta para conducir ese tránsito. Y como esto compone una figura sugerente, habrá que demorarse en su consideración.

De la unidad, de la comunidad (unidad común), del en sí que funciona en tanto cooperación absoluta, se dan las primeras *negatividades*, lo que se diferencia de la mera materialidad y consiste inicialmente en normas rudimentarias de convivencia, y en la coordinación difusa de ciertas actividades elementales que también comienzan a diferenciarse para sí (y aquí amerita un largo etcétera, en el cual se pretende la inclusión de varias tensiones decisivas *que harán historia* y que atraviesan al momento, como la tensión religiosa, la que registran el animismo y el panteísmo, por ejemplo, y la lenta dilucidación de lo específicamente humano, temas todos éstos de capital importancia pero que no sólo exceden la intención de estas páginas, sino que incluso dificultarían la exposición de lo que interesa destacar especialmente).¹⁰

Sin embargo la figura, aun simplificada en su desarrollo y abusando de cierto anacronismo para mejorar la exposición, sugiere la identidad del Estado y los Bienes Públicos, la gradual diferenciación del primero –en tanto Bien Público particular– que se consuma cuando los Bienes Públicos a su vez alcanzan un grado de acumulación que supera el nivel de subsistencia, pero sólo posible por la correspondiente y paralela “acumulación” del Estado. ¿Por qué importa destacar esto? Porque en un momento posterior operará la distribución (apropiación) de una parte de los Bienes Públicos, diferenciando los apropiados (los privatizados), de aquellos que permanezcan en su ámbito, ahora relativamente reducido. Y así como resultó imprescindible para lograr la conversión de la mejora en excedente, y para incrementar a éste último, un cierto grado de despliegue “estatal”, hará falta el acceso previo a “más Estado” para sostener la diferenciación entre Bienes Públicos y bienes privados, y la consiguiente apropiación de éstos últimos.

O sea que así como el Estado es un Bien Público que resulta de alguna manera de una sustracción de los Bienes Públicos (quiere decir: de la comunidad, de aquello inicial y totalmente identificado con los Bienes Públicos, a lo cual el Estado tiende indefectiblemente a oponerse), también son sustracciones de los Bienes Públicos los bienes privados. Pero un Estado que sustrajera la totalidad de los Bienes Públicos –un estatismo extremo–, no sólo no restablecería a la comunidad, a la cooperación absoluta, sino que además convertiría a aquéllos en bienes para sí mismo.

¹⁰ Y por supuesto que sería ocioso pretender la formulación de leyes generales al respecto, salvo la del movimiento. Los dioses debieron diferenciarse y desplazarse, pero parece oportuno recordar que no sólo sobrevivieron –y aún lo hacen– en los márgenes más alejados de la cultura occidental. Valga como ejemplo la situación de Japón a fines de la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido, un diálogo imaginario entre Bertold Brecht y Marx (v. *Argentina, el imperio de la decepción*, de Jorge Landaburu, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003) consigna lo siguiente: “Para mí el final de esta guerra –dice Marx– tuvo lugar tres meses y medio después, cuando el 6 de agosto explotó la primera bomba atómica sobre la ciudad japonesa de Hiroshima, el 9 de agosto la segunda, sobre Nagasaki, y el 14 de agosto el emperador Hiro-Hito, un dios, debió rendirse incondicionalmente. Y si de justicia poética se trata, podríamos ubicar el final de la guerra poco más tarde, el 1º de enero de 1946, cuando Hiro-Hito anunció que ya no lo asistía la idea sintoísta de la divinidad imperial. Mantengamos el dato presente, me refiero al de las bombas atómicas capaces no sólo de borrar del mapa ciudades enteras, sino también de forzar la *desdivinización* de emperadores...”

De igual manera, la privatización absoluta por sustracción de todos los Bienes Públicos, incluido el Estado, depararía lo más parecido que se pueda imaginar al “estado de naturaleza”. ¿Qué significa esto? Que se trata del desarrollo de una figura, y que por lo tanto ninguna de sus partes desaparece, sino que se niega a sí misma para superarse perpetuándose en lo otro que genera. Las visiones extremistas, tanto de izquierda como de derecha, pretenden *aniquilar* el punto de partida, la unidad común (recuérdese el comentario aristotélico respecto de la esclavitud), tomando por premisas cualquiera de las dos hipótesis planteadas. Pero lo cierto es que la comunidad no se restaura por su ejecución a cargo de la hipertrofia hasta el infinito de una de sus partes (entre otros motivos, porque no es ejecutable), ni desaparece por la individuación, a título de propietarios, de quienes la animaran. No hay estado de naturaleza ni antes ni después; apenas hay comunidad, y clases, y lucha de clases.

En tercer término, y para finalizar, se deriva un juego de preguntas: ¿es *lo mismo* referirse a los Bienes Públicos distribuidos, apropiados por particulares o privatizados, por ejemplo, que a los “bienes privados”? ¿Es lo mismo referirse a la cooperación absoluta y su desarrollo en competencia, o incluso en conflicto, que a la “competencia” *per se*? ¿Es lo mismo referirse a la unidad diferenciada en sus partes, o a la comunidad (unidad común) que *también* se fragmenta en elementos sociales contradictorios, que a “las partes” que habrán de articularse para morigerar la contradicción mediante un *contrato social*? No es lo mismo. El contrato social, en efecto, es la derivación lógica de una perspectiva positivista, desde la cual no es posible advertir que sólo se articula lo previamente (y también, por decirlo así) articulado, y *por eso articulable*, o se contrata lo que devino contratable, por ser algo sustraído de aquello que ya fuera “contratado”.

Habrà que sostener la mirada desde un lugar que habilita la comprensión de la experiencia concreta como los diversos momentos de un proceso social con arranque en la unidad y por sustracciones sucesivas de sus partes complementarias y contradictorias. En la unidad, en la comunidad o la unidad común, en la forzosa cooperación absoluta, en el quehacer inicial identificado con los Bienes Públicos indiferenciados, allí están contenidos la mejora creciente, el Estado, el excedente, su distribución o apropiación y el despliegue de todos los elementos contradictorios. Pero también, y a la inversa, en la percepción actual de un proceso social complejo aparece contenida la unidad, como si lo diverso se obstinara en manifestarse como su mero continente. Por eso el Estado se muestra de alguna manera como “lo estatal”, pero también recorre al conjunto del conglomerado social la *estatalidad*, lo “estatable” que hay en cada una de sus partes por seguir tributando a la unidad de la que fueran sustraídas. Por eso todo es visible desde la perspectiva del bien público, o del conjunto de los Bienes Públicos reconocidos, visión que se proyecta sobre los Bienes Públicos privatizados para relacionarlos entre sí, funcionando como el hilo de un collar de perlas que selecciona o desecha, con la sola guía y limitación de la política, sus cuentas potenciales.

VII

LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA MACROESTRUCTURA

Por lo escrito hasta aquí corresponde llevar a cabo, como paso previo a la profundización del debate entorno de los Bienes Públicos, una ligera relectura de la Carta Magna en la Argentina, claro exponente del constitucionalismo decimonónico desde su primera versión, en 1853, que se proyecta con absoluta coherencia hasta la reforma de 1994 inclusive. Pero interesa destacar en primer término que a una Constitución Nacional *se llega*, y que ésta expresa el logro histórico de una voluntad política preexistente de unidad nacional; en segundo término, que los sujetos que posibilitan esa llegada, ese arribo, son colectivos sociales históricamente condicionados (que incluso componen genéricamente al “pueblo”), con sus instancias políticas máximas respectivas y quienes ejercen su representación; en tercer término, que la forma contractual de la Constitución Nacional, además de tributar a parámetros culturales de la época en que fuera sancionada (entre los que se destacan especialmente la idea del contrato social y su sobredeterminación fetichista), no habilita el recorte de cuanto no aparezca en ella escrito, ni la presunción, como se verá, de que trasciende *per se* su carácter instrumental.

La Carta Magna, tal como lo demuestra la experiencia argentina, es entonces una llegada relativa que habilita la percepción de un doble sentido, o mejor, de una duplicada dirección desde un nivel inferior de las partes respecto de la instancia política superior a ellas que acuerdan crear y darse por el acto constituyente, y desde lo pretérito –pasando por el presente de su formulación– hacia el futuro, aunque de manera *irreversible* y por lo tanto *compleja*.¹¹ Los representantes de las partes (de los Estados provinciales, por decirlo en general) firman un documento que da nacimiento al Estado nacional, pero que tiene varias características distintivas. La primera se refiere a su inscripción en el curso de un proceso histórico en el cual se reconoce, como bien señala el “Preámbulo”, la existencia de compromisos y obligaciones a raíz de varios “pactos preexistentes”. La segunda es que las partes no acuerdan otorgar al documento un carácter definitivo que, bien visto, negaría su historicidad a partir de la formulación, y que ratifican esa impronta de *episodio tras-*

¹¹ El acceso a la sanción de la Carta Magna, y la historia es elocuente al respecto, desde el punto de vista político inhibe toda *restauración* del escenario previo. Si no es posible construir efectivamente la unidad nacional, por ejemplo, una de las intenciones explícitas de los firmantes del acuerdo, operará una *secesión* y una forma diferente (superior) de guerra civil, por la participación en la misma del Estado nacional. De ahí la complejidad. Y de ahí que la creación del Estado nacional no sólo incorpore un nuevo sujeto por encima de los que le dieran origen con rango de categoría histórica, sino que además implique un horizonte histórico contenedor de su futura superación, pero indeterminada.

cedente pero inacabado, aunque irreversible, al estatuir también un mecanismo para su eventual reforma. La tercera característica se refiere a la creación misma del Estado nacional, conglomerado de poder político superior que se logra por delegación *parcial y explícita* de poder político de los Estados provinciales, los que preservan para sí la potestad no delegada.

Ahora bien, un análisis de la Macroestructura del Estado nacional –sobre todo si la intención es vincularlo con las futuras iniciativas reformadoras y/o modernizadoras– no debería perder de vista el doble sentido que subyace en el texto constitucional. La mera lectura del documento puede provocar una percepción distorsionada, ya que las palabras son ambiguas no sólo por su irreparable vocación polisémica, sino también porque remiten a un momento sustraído de la secuencia causal sencillamente (y por añadidura) debido a que no hay sintaxis que habilite la expresión completa de un momento histórico en el curso de un continuo que no cesa, y que a su vez se nutre de partes inferiores articuladas para dar nacimiento a una entidad superior y común. Dicho de otra manera: el Estado nacional sigue siendo lo que es porque los Estados provinciales siguen delegando en él una parte sustantiva de su poder político, configurando una sucesión de acontecimientos irreversibles y por lo tanto complejos.¹²

En otro orden, de una lectura de la Carta Magna desde la perspectiva macroestructural, incluso del texto surgido luego de la última reforma en 1994, se deducen varias dificultades adicionales. Se utilizan sinonimias caprichosas y un uso laxo de palabras como “Nación”, “administración” o “Administración pública”, que obligan con frecuencia a la interpretación del texto poniendo entre paréntesis lo estrictamente literal. También resulta notable la casi total ausencia de otras expresiones que facilitarían un abordaje desde el punto de vista de la Macroestructura, como por ejemplo “Estado nacional”, que aparece por única vez en el último artículo, el 129, cuando al final establece que “una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”.

Otro núcleo conceptual que no se recorta con nitidez en el texto constitucional es el referido a *la política*, en un sentido amplio y general. Sólo como ejercicio para ejemplificar con este concepto las dificultades aludidas corresponde que se realice una breve reseña de su empleo. En efecto, el vocablo “política(s)” es apenas uti-

¹² Patentizan a este doble sentido que “empuja” desde el pasado y desde abajo hacia arriba la incorporación sucesiva de nuevas Provincias, por ejemplo, resultante de la transformación de Territorios Nacionales, y muy especialmente la inclusión en el texto constitucional de nuevos sujetos y actores sociales. Pero hay que destacar el carácter complejo de la dialéctica luego del acceso a la creación del Estado nacional. Como es sabido, a partir del golpe militar de 1943 se *nacionalizó* a la clase obrera “desde arriba”, eufemismo que daría cuenta de la participación del Estado nacional en su despliegue institucional (participación relativa, porque a las clases sociales no se las inventa). Esta integración sistémica de los trabajadores cristalizó, en la reforma de 1949, en la sanción del famoso artículo 14 (bis), cuya irreversibilidad quedó palmariamente demostrada tras el intento restaurador del golpe militar de 1955.

lizado en la Carta Magna: aparece en el artículo 19, cuando se dice que “quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes”; al referirse a uno de los atributos del Congreso, el de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”; cuando al tratar los decretos de necesidad y urgencia se dice que la composición de la Comisión Bicameral Permanente “deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara” (artículo 99, inc. 3); también se utiliza el término antes de anunciar los atributos del Jefe de Gabinete de Ministros, ya que la Constitución se los otorga “con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación”; y en el artículo 124, en ocasión de referirse a las Provincias, que pueden “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación”...

Respecto del vocablo “político(s)”, sólo es utilizado en el artículo 37, a raíz de la garantía del “pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular”, y el establecimiento de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres regulando acciones positivas en “los partidos políticos y en el régimen electoral”; en el artículo 38, donde se califica a los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático” y se los obliga a publicar el origen y destino de sus recursos; en el artículo 54, el cual establece que en las elecciones senatoriales corresponderán por jurisdicción “dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos”; cuando se menciona el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (artículo 75, inc. 22); en el artículo 85, el referido a la Auditoría General de la Nación, cuyo titular “será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”; en el artículo 99 (inc. 1), que dice que el Presidente es “responsable político de la administración general del país”, y luego en el inciso 3, al referirse a los decretos por razones de necesidad y urgencia, los cuales no podrán tratar el “régimen de los partidos políticos”; en el artículo 114, donde se establece cierta sinonimia entre “partidos” y “órganos” (sinonimia que involucra también al término “representaciones” del artículo 99, inc. 3), habida cuenta de que allí se establece que la integración del Consejo de la Magistratura deberá procurar el equilibrio “entre la representación de los órganos políticos resultante de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal”; y, finalmente, en los artículos 123 y 126, y con cierta profusión en la cuarta de las Disposiciones Transitorias.

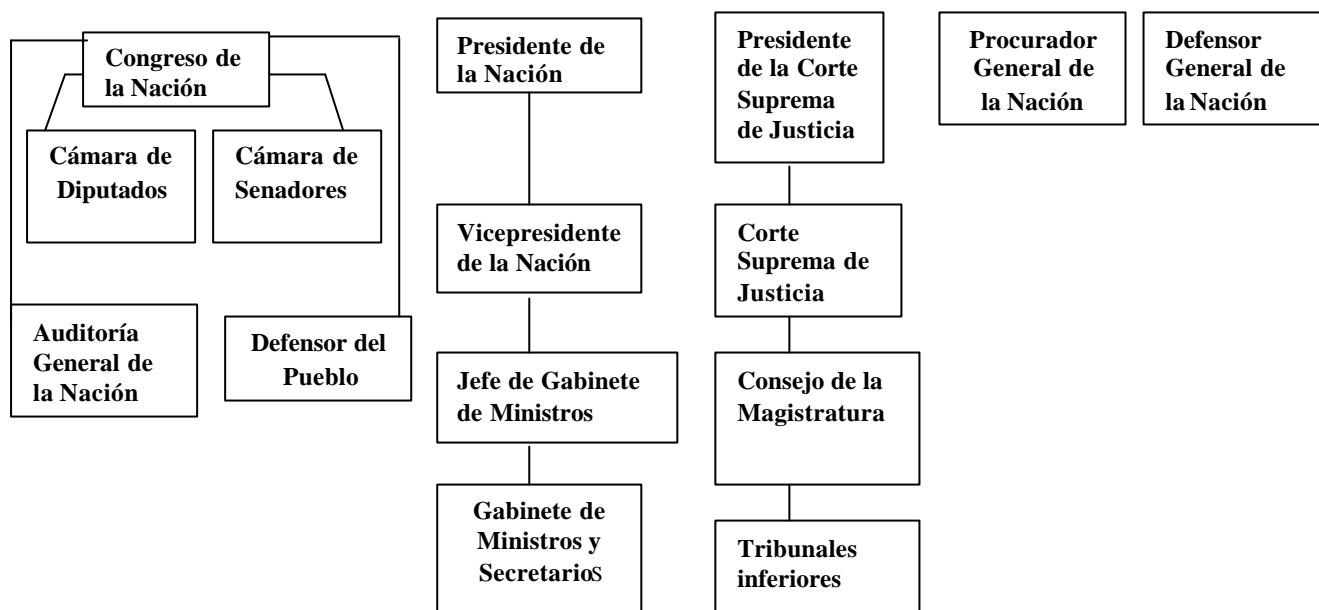
Ahora bien, pese a lo anterior no violentaría la letra y el espíritu de la Constitución Nacional considerar que *lo político*, en un sentido amplio y general, está implícito en las leyes y las normas positivas inferiores que las reglamentan, y se reglamentan sucesivamente entre sí. Y que la Carta Magna, en su calidad de ley de leyes, significa la mayor, más alta y más clara expresión de una decisión política

fundacional, la de optar por una forma de gobierno determinada (republicana, representativa y federal) y describir la Macroestructura sin la cual dicha forma de gobierno y la decisión política fundacional que la sustenta, a criterio de los constituyentes, resultarían traicionadas.

Respecto de la categoría histórica sobre la que operará esa forma de gobierno, en principio es la Nación Argentina (artículo 1), expresión suficiente mientras el texto transita en un alto nivel de abstracción. Pero luego la Constitución describe en la Segunda Parte, titulada “Autoridades de la Nación”, al Gobierno Federal, el cual ejercerá su poder –estatuido por el propio acto constituyente y delegado por las Provincias, que a partir de entonces se abstendrán de ejercerlo– sobre el Estado nacional, la máxima instancia política de la Nación.

Al manifestar la opción por una forma de gobierno representativa, republicana y federal (artículo 1) la Carta Magna no trasciende, como se dijo, un elevado nivel de abstracción; pero al avanzar en un plano relativamente más concreto y describir al Gobierno Federal, de hecho establece el nivel macroestructural superior, el de conducción política del Estado nacional. Y más aún, en esa segunda parte, precisamente, cuando se refiere a la Auditoría General de la Nación, accede a un plano aún más concreto que el anterior porque dice que “el control externo *del sector público nacional* en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo, y que “el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de *la Administración Pública* estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación” (artículo 85). En definitiva, el Gobierno Federal, el nivel macroestructural superior del Estado nacional, a la cabeza del sector público nacional y dotado con una herramienta de gestión cual es la Administración Pública, fue establecido por la Carta Magna como sigue:

PODER LEGISLATIVO PODER EJECUTIVO PODER JUDICIAL MINISTERIO PUBLICO



De la representatividad

Ya se dijo que en su primer artículo la Constitución Nacional establece que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”. Según el artículo 22: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.” Sin embargo, y habida cuenta del derecho a peticionar a las autoridades reconocido en el artículo 14, dice el artículo 39: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.”

Pero al final del artículo se excluye como potencial objeto de iniciativa popular a “los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”. Finalmente, la tercera de las disposiciones transitorias incorporadas al texto constitucional dice que “la ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses

de esta sanción (corresponde al Art. 39)”. Y en tal sentido fue sancionada en 1996 la Ley N° 24.747, en cuyo artículo 3 quedó explícitamente ratificada la exclusión a que se hizo referencia más arriba.

La representatividad y la división de poderes trasciende al ámbito nacional y modela el sistema a nivel provincial. En efecto, el artículo 5 dice que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. El artículo 6 completa lo anterior, al establecer que “el Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”. Y en otro orden, recorta el alcance del federalismo el artículo 13, en el cual se admite la posibilidad de incorporar nuevas provincias a la Nación, pero no en el territorio “de otra u otras”, ni tampoco por unión de varias en una sola, salvo con “el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso”.

En los artículos 45 y 54 queda establecida la elección directa de los miembros del Poder Legislativo Nacional (compuesto por dos Cámaras, la de Diputados y el Senado), y en el artículo 94 la elección directa, en doble vuelta, del máximo nivel del Poder Ejecutivo, el Presidente y el Vicepresidente de la Nación.

De la forma republicana

En la Segunda Parte, titulada “Autoridades de la Nación”, la Carta Magna bajo el Título Primero se refiere al Gobierno Federal. Por la descripción de su morfología y las relaciones funcionales de sus partes, muchas de ellas reseñadas en el párrafo anterior, quedaría satisfecho el carácter republicano de la forma de gobierno adoptada. En la Sección Primera se aborda al Poder Legislativo, en la siguiente al Poder Ejecutivo, y en la Sección Tercera, al Poder Judicial.

Respecto del *Poder Legislativo*, el artículo 44 dice que estará “compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores...” La Carta Magna establece como disposiciones comunes a ambas Cámaras del Congreso una serie de atribuciones amplia, pero también pormenorizada (artículo 75). Los primeros once incisos de este artículo se refieren a cuestiones fiscales, desde la legislación en materia aduanera (complementando al artículo 9) y la potestad de imponer contribuciones directas e indirectas –y el mecanismo de coparticipación con las Provincias mediante una ley convenio, con lo cual se complementa el artículo 4–, hasta la fijación

anual del presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la Administración Nacional, y el “hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación”.

Desde el punto de vista macroestructural, corresponde consignar que la Carta Magna dispone, al referirse a la coparticipación, que “un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Los siguientes incisos del artículo 75 contienen no sólo atribuciones sino también, en algunos casos, obligaciones que debe asumir el Poder Legislativo como mandatos de la Nación. En tal sentido, además de dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, “arreglar” definitivamente los límites del territorio de la Nación y proveer a la seguridad de las fronteras, reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y sancionar las leyes referidas a la educación, le corresponden, entre otras cuestiones, el establecimiento de tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia, “crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, y conceder amnistías generales”, admitir o desechar los motivos de dimisión del Presidente o vicepresidente de la República, aprobar o desechar tratados internacionales, disponer “la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires”, etcétera.

El artículo 76 cierra la enumeración, ratificando el principio republicano de división de los poderes: “Se prohíbe –dice– la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.” Este artículo es una suerte de extensión complementaria del artículo 29 del Capítulo Primero (Declaraciones, Derechos y Garantías): “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincias, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consentan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.”

Al referirse a las atribuciones de cada una de las Cámaras merece destacarse que el Poder Legislativo funciona como tribunal, en determinados casos, para los otros poderes. En efecto, el artículo 53 dice que asiste a la Cámara de Diputados “el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus

funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes”.

En el artículo 59, la Carta Magna dice que al Senado “corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto”. Y agrega: “Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.”

Téngase en cuenta que el vicepresidente de la Nación ejerce la presidencia del Senado, pero que “no tendrá voto –v. artículo 57– sino en el caso que haya empate en la votación”. Además, como establece el artículo 71: “Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.”

Ahora bien, corresponde destacar, dada su importancia desde el punto de vista macroestructural, que “el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo, y que “el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación” (artículo 85). El titular de este organismo será propuesto por el principal partido político opositor (el que cuente con mayor número de legisladores en el Congreso). La Auditoría General de la Nación “tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue”. Finalmente, “intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Otra institución destacable desde el punto de vista macroestructural es el Defensor del Pueblo, “un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad” (artículo 86). El Defensor del Pueblo no sólo anima “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración”, sino que también controla “el ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

Respecto del *Poder Ejecutivo*, de los veinte incisos del artículo 99, en el cual se fijan sus atribuciones, los dos primeros resultan especialmente destacables desde el punto de vista macroestructural. En ellos se establece que el Presidente “es el jefe

supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”, y que “expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

Esta última ratificación de la división de poderes también se trata en el inciso 3 del artículo 99, el cual establece que “[el Presidente] no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, salvo la excepción constituida por los decretos de necesidad y urgencia, siempre que “no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”. Y en lo referido a la división con el Poder Judicial, el artículo 109 dice que el Presidente de la Nación no puede “ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”.

También corresponde al Presidente nombrar a los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública convocada a tales efectos; nombrar a los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos; nombrar y remover a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; y nombrar y remover por sí sólo al Jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por la Constitución.

Además, el titular del Poder Ejecutivo supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros “respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales”, y “puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos”.

Ahora bien, en el Capítulo Cuarto de la Sección Segunda, titulado “Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo”, la Carta Magna establece varias cuestiones de importancia macroestructural. Como es sabido, se trata aquí la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, innovación que introdujo la reforma de 1994, en el artículo 100. Dicho artículo dice que “el jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios *cuyo número y competencia será establecida por una ley especial*, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, *sin cuyo requisito carecen de eficacia*”. Seguidamente, enumera sin solución de continuidad las funciones del Jefe de Gabinete de Ministros, destacando que éstas tienen “responsabilidad política ante el Congreso de la Nación”. El Jefe de Gabinete de Ministros

ejercerá entonces, entre otras atribuciones, la administración general del país, expedirá los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye el artículo 100 y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera, y efectuará los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que correspondan al Presidente. Otras funciones son las referidas a la coordinación, preparación y convocatoria de las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente, el envío al Congreso de los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, y “hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional”.

En caso de delegación de facultades por el Congreso al Poder Ejecutivo, el Jefe de Gabinete deberá refrendar los decretos por los cuales sean ejercidas, sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. Y así también deberá refrendar – conjuntamente con los ministros– los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes, instrumentos que “someterá personalmente” y dentro de los diez días de su sanción a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Además de los mecanismos de información al Congreso (inc. 10, 11 y 15 del artículo 100), la Carta Magna establece que el Jefe de Gabinete puede ser removido no sólo por el Presidente, como ya se señaló, sino también por el Congreso, con “el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”.

Finalmente, los artículos 102 y 103 merecen destacarse por sus implicancias macroestructurales. El primero establece que cada ministro es responsable de los actos que legaliza, y que dicha responsabilidad se hace solidaria de los que acuerda con sus colegas; el segundo dice que “los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos”.

Sobre el *Poder Judicial*, el artículo 108 dice que será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación. Dicha Corte dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados (artículo 113). Ahora bien, interesa especialmente el artículo siguiente, donde aparece el Consejo de la Magistratura, institución regulada por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, y que “tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial”. El Consejo de la Magistratura, además de la selección de los jueces, administrará los recursos y ejecutará el presupuesto asignado a la administración de justicia. También ejercerá facultades disciplinarias sobre los magistrados, intervendrá en los trámites de remoción y dictará “los reglamentos relacionados

con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia”.

Ya se dijo que en la Segunda Parte, titulada “Autoridades de la Nación”, la Carta Magna bajo el Título Primero se refiere al Gobierno Federal. También se señaló que las primeras tres secciones abordan a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente. La Sección Cuarta, y última, compuesta sólo por el artículo 120, se refiere al *Ministerio Público*, “un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República”. El Ministerio Público está integrado, dice el artículo 120, por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación “y los demás miembros que la ley establezca”.

El artículo 120, entonces, fue reglamentado por la Ley Orgánica del Ministerio Público en 1998 (Ley N° 24.946). El primer artículo de esta norma, tras repetir la definición constitucional de la institución, agrega: “[El Ministerio Público] ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El principio de unidad de actuación debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que corresponda como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales, defensores y tutores o curadores públicos, en razón de los diversos intereses que deben atender como tales. Posee una organización jerárquica la cual exige que cada miembro del Ministerio Público controle el desempeño de los inferiores y de quienes lo asistan, y fundamenta las facultades y responsabilidades disciplinarias que en esta ley se reconocen a los distintos magistrados o funcionarios que lo integran.”

En el artículo 2° se define la composición del Ministerio Público, el cual se divide en el Ministerio Público Fiscal (titularizado por el Procurador General de la Nación), y el Ministerio Público de la Defensa (titularizado por el Defensor General de la Nación). Respecto de sus integrantes, en el primer caso son los siguientes:

- a) los Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas.
- b) los Fiscales Generales ante los tribunales colegiados, de casación, de segunda instancia, de instancia única, los de la Procuración General de la Nación y los de Investigaciones Administrativas.
- c) los Fiscales Generales Adjuntos ante los tribunales y de los organismos enunciados en el inciso anterior.

d) los Fiscales ante los jueces de primera instancia: los Fiscales de la Procuración General de la Nación y los Fiscales de Investigaciones Administrativas.

e) los Fiscales Auxiliares de las fiscalías de primera instancia y de la Procuración General de la Nación.

Respecto del Ministerio Público de la Defensa, está integrado por los siguientes magistrados:

a) los Defensores Oficiales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

b) los Defensores Públicos de Menores e Incapaces ante los Tribunales de Segunda Instancia, de Casación y ante los Tribunales Orales en lo Criminal y sus Adjuntos; y los Defensores Públicos Oficiales ante la Cámara de Casación Penal, Adjuntos ante la Cámara de Casación Penal, ante los Tribunales Orales en lo Criminal, Adjuntos ante los Tribunales Orales en lo Criminal, de Primera y Segunda Instancia del Interior del País, ante los Tribunales Federales de la Capital Federal y los de la Defensoría General de la Nación.

c) los Defensores Públicos de Menores e Incapaces Adjuntos de Segunda Instancia, y Defensores Públicos Oficiales Adjuntos de la Defensoría General de la Nación.

d) los Defensores Públicos de Menores e Incapaces de Primera Instancia y Defensores Públicos Oficiales ante los Jueces y Cámaras de Apelaciones.

e) los Defensores Auxiliares de la Defensoría General de la Nación.

f) en calidad de funcionario, los Tutores y Curadores Públicos.

El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación serán designados por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes. Con relación al resto de los magistrados, el Procurador General y el Defensor General, según corresponda, elevarán una terna al Poder Ejecutivo, y éste elegirá uno de los candidatos, cuyo nombramiento efectivo, sin embargo, requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado. La terna mencionada se confeccionará mediante concurso público de oposición y antecedentes.

Del federalismo

Los artículos 121 al 129 se refieren, bajo el Título Segundo, a los Gobiernos de Provincia. Allí queda plasmado el federalismo aludido en el artículo 1, con sus alcances y limitaciones. El artículo 121 expresa que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. En el artículo siguiente se reivindica el principio de no intervención del Gobierno Federal en la elección de las autoridades provinciales. Y el artículo 123, así como el artículo 5 condiciona la forma de gobierno provincial, hace lo propio –pero de manera más general– respecto de los municipios.

Los artículos 124 y 125 explicitan qué pueden hacer las provincias (crear regiones para el desarrollo económico-social, por ejemplo, celebrar convenios internacionales y tratados para fines de administración de justicia, promover el quehacer productivo, etcétera), siempre que estos actos sean compatibles con la política exterior de la Nación y “no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación”. En todos los casos deberá tomar conocimiento el Congreso Federal.

El artículo 126 (complementando al 121) dice que “las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación”, y seguidamente enumera qué no pueden hacer, desde la celebración de tratados parciales de carácter político, por ejemplo, hasta expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior, o dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, etcétera. El artículo 127 establece que ninguna Provincia puede declarar o hacer la guerra a otra Provincia (“sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley”), y algo especialmente destacable, cual es que “sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella”. El artículo 128 dice que los gobernadores son los agentes naturales del Gobierno Federal “para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”. Y finalmente, en el último artículo, el 129, queda establecido que la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, con un Jefe de Gobierno elegido por el pueblo en forma directa.

VIII

LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LOS BIENES PÚBLICOS

Antes de avanzar en la consideración de los Bienes Públicos implícitos en la Carta Magna amerita que se destaquen algunas reglas macroestructurales que parecen haber guiado su formulación, bajo el supuesto de que son parte inescindible de ese texto fundacional y deberían condicionar los estudios y análisis para toda eventual modernización estatal, y para la elaboración de las recomendaciones consiguientes. En tal sentido, lo primero que salta a la vista es que los constituyentes aplicaron, a fin de diseñar la Macroestructura del Gobierno Federal, una regla que hace a la esencia de la forma republicana adoptada, *la de división de tipo funcional y contraposición de poderes*. Y que las Provincias por su parte, pese a promover exitosamente el *federalismo*, se inhibieron en la instancia constitucional de preservar la potestad de decidir otra forma de gobierno que no fuera la republicana (y representativa), motivo por el cual también debieron diseñar su Macroestructura coherentemente con lo anterior.

La división de poderes, dada la forma de gobierno adoptada, implica la primacía de una regla macroestructural sustantiva que, en verdad, casi nunca se ha identificado como tal, ni destacado con el énfasis necesario. Y dicho sin eufemismos, esa regla *hace* a la Constitución y limita a –y condiciona el alcance de– todas las otras, las que a su vez fundamentarían a la serie de soluciones técnicas propuestas para problemas de larga data. Entonces la regla macroestructural de *concentración*, por ejemplo, puede y debe guiar el diseño de una cierta morfología del Poder Ejecutivo Nacional, pero siempre teniendo en cuenta que éste, según el artículo 99 de la Constitución y de cara a sus funciones, deberá limitarse a expedir “las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. De tal manera se complementa el artículo 76, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo circunstancias excepcionales y acotadas en el tiempo, y el ya citado artículo 29, que prohíbe al Poder Legislativo conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias, la suma del poder público, etcétera, haciendo pasibles a quienes obraran en contrario de “la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”. Por otro lado y paralelamente, el artículo 109 prohíbe al Poder Ejecutivo “ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”.

Ahora bien, aun estando claro lo anterior, corresponde advertir que abundan las teorizaciones y las intervenciones modernizadoras y/o reformadoras que involucran a la Macroestructura, inspiradas abusivamente en la racionalidad instrumental y muy propensas, por lo tanto, a prescindir de las limitaciones y condicionantes que la opción constituyente por la forma de gobierno republicana implica (opción política, en el sentido más fuerte de la misma). De ahí que deriven, aunque no siempre a sabiendas y por imposición de su lógica interna, en un reduccionismo teórico que requeriría mínimamente la implantación de una monarquía absolutista para su puesta en práctica, cuando no la de una “moderna” dictadura hecha y derecha. Y ello es así porque desde cierto punto de vista la forma republicana de gobierno es en sí misma “ineficiente”, y se pensó para evitar la emergencia, parafraseando a Goya, de los monstruos engendrados por el sueño de la razón.

Al preservar en el núcleo del gobierno –titular de la máxima acumulación política– la fragmentación en tres poderes claramente definidos que, si bien se integran a nivel de resultados, a su vez se contraponen los unos a los otros a nivel operativo, los constituyentes decidieron asumir un alto grado de “ineficiencia”, por decirlo de alguna manera. Y esa decisión no puede ni debe ser minimizada, de igual modo en que tampoco puede pasarse por alto que la aplicación de ciertas reglas macroestructurales y las recomendaciones en ellas basadas, como la referida a la *transversalidad*, por ejemplo, exhiben un alcance recortado por el ámbito de cada uno de los poderes, salvo que la Constitución establezca lo contrario, o se abstenga de pronunciarse al respecto. Un servicio *concentrado* y *transversal*, y definido como “atribución propia del Poder Legislativo”, es el que brinda la Auditoría General de la Nación (artículo 85), organismo que ha de realizar el control externo “del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos”. Además, la Carta Magna establece que “el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”, y que el titular del organismo será propuesto por el principal partido político opositor (el que cuente con mayor número de legisladores en el Congreso). Y por añadidura, aun a riesgo de resultar redundante, la Constitución establece que la Auditoría General de la Nación “tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue”. Finalmente, “intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Otra institución destacable desde el punto de vista macroestructural es el Defensor del Pueblo, “un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad” (artículo 86). El Defensor del Pueblo no sólo anima “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tute-

lados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración”, sino que también controla “el ejercicio de las funciones administrativas públicas”. Puede haber una cierta superposición con la Auditoría General de la Nación, pero lo cierto es que a partir de la sanción de la Ley N° 24.284 que reglamentó al Defensor del Pueblo, y su modificación por la Ley N° 24.379, se definió perfectamente lo específico para esta instancia macroestructural incorporada por la reforma de 1994.

Sirven estos ejemplos, entonces, para dejar constancia de algunos servicios concentrados y transversales que contempla explícitamente la Ley de leyes para los tres poderes propios de la forma de gobierno republicana, pero limitados al nivel del Estado nacional, habida cuenta de que dicha forma de gobierno *también* es federal. Desde el punto de vista de la Macroestructura el federalismo es de una importancia decisiva. Y sólo para tener una idea de algunos de los efectos por su vigencia (luego se revisará la cuestión con mayor detenimiento, cuando se analice la problemática interjurisdiccional a raíz de las externalidades de los Bienes Públicos), basta con recordar que la Constitución Nacional dice que el gobierno de las Provincias será republicano y representativo, pero no se expresa respecto del unicameralismo o bicameralismo de cada Poder Legislativo. Quiere decir que los Estados provinciales no delegaron la potestad de decidir qué modelo implementarían, y entonces las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe adoptaron –e incorporaron a sus Constituciones Provinciales– un Poder Legislativo bicameral, mientras se decidieron por el unicameralismo la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias de Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Respecto del carácter representativo de la forma de gobierno adoptada, y por imperio del federalismo, los sistemas electorales están muy lejos de ser uniformes, y no en todas las Provincias rige la denominada Ley de Le-mas, por ejemplo, ni se hacen comicios con distrito único. Respecto de la elección del titular del Poder Ejecutivo y la duración de su mandato, siempre a guisa de ejemplos, salvo en las Provincias de Corrientes, Mendoza, Misiones y Tucumán, donde la duración es de cuatro años sin reelección, y las Provincias de Entre Ríos y Santa Fe, donde es de cuatro años sin reelección inmediata, en el resto es de cuatro años renovables, aunque en un caso por sólo un período adicional.

Desde el punto de vista macroestructural, y por el carácter republicano y federal de la forma de gobierno adoptada, se deduce del texto de la Constitución Nacional la aplicación simultánea (más por motivos empíricos que por elaboración teórica *ad hoc*) de reglas referidas a la *concentración*, *desconcentración*, *centralización* y *descentralización*. En primer término, se concentra verticalmente en el Gobierno Federal todo el poder político delegado por los Gobiernos Provinciales, pero se desconcentra de hecho, también verticalmente, en cabeza de éstos aquél no delegado de modo explícito. En estos dos niveles, a su vez, opera una desconcentración horizon-

tal en los tres poderes propiamente dichos para que funcionen contraponiéndose, con diversas relaciones de integración e instancias de control mutuo, y equilibrándose. Algunos servicios pueden transversalizarse, pero sólo en el seno de cada poder (como es el caso de la Sindicatura General de la Nación, cuyo titular es “el auditor interno del Presidente”, y controla el desempeño de todo el Poder Ejecutivo Nacional), salvo que la propia Constitución contemple la existencia de algún organismo específico y le defina un ámbito que abarque a los tres poderes, como en los casos de la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo, ya evocados.

Respecto de las reglas referidas a la centralización y la descentralización, de gran importancia cuando el Estado nacional de alguna manera transfiere a las Provincias la provisión (cuando no incluso la producción) de ciertos Bienes Públicos, más adelante serán tratadas someramente de los organismos creados –al estilo de los Consejos Federales, por ejemplo– para coordinar las políticas desplegadas por el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales. Sólo téngase en cuenta por ahora que por mandato de la Constitución existen ciertos Bienes Públicos que deben ser provistos por el Estado nacional, resultando inadmisibles que no lo haga; pero puede éste centralizar la política general al respecto y descentralizar en las jurisdicciones provinciales, transfiriendo los recursos presupuestarios a tal efecto, total o parcialmente su provisión, cuando no incluso, como queda dicho, su producción.

La educación primaria y secundaria ejemplifican esto último, pero hay casos en los cuales la complejidad crece exponencialmente, sobre todo cuando el Estado nacional, además de centralizar la política y por ley mantener en su ámbito un organismo funcionando como “autoridad de aplicación”, participa a la par de las Provincias en términos de provisión y/o producción de los Bienes Públicos, y/o de poseedor de los recursos naturales que involucran. Sobre esto último sirve para darse una idea un capítulo significativo de la energía –cuya provisión en tiempo y forma es un Bien Público–, el de los hidrocarburos, que por el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución fue transferido su dominio, según la ubicación geográfica de los reservorios, a las jurisdicciones (nacional o provinciales) correspondientes. El hecho, además de lo dispuesto anteriormente por el artículo 1º de la Ley Nº 24.145, requiere que se adapte la vieja Ley de Hidrocarburos, asignatura todavía pendiente, y demandará con seguridad la creación de un organismo para la planificación, coordinación y formulación de las políticas que se implementen. La Secretaría de Energía de la Nación, que todavía funciona como la autoridad de aplicación para todo el país (excepto parcialmente para las áreas en su momento concesionadas y luego revertidas a las Provincias), preservará tal carácter sólo para los yacimientos que correspondan a la jurisdicción nacional, y será el organismo encargado de formular la política nacional en materia de hidrocarburos. Pero las secretarías provinciales o sus equivalentes serán la autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones, con todo lo que ello implica, y deberán intervenir para dar respuestas a cuestiones interjurisdiccionales, como la problemática del transporte de los hidrocarburos –los “ca-

ños”, casi por definición, atraviesan varias Provincias, incluso aquéllas no productoras–, o la que se deriva de los reservorios que trascienden sus límites. La forma en que se dé satisfacción al segundo párrafo del artículo 124 de la Carta Magna, una antigua y sentida reivindicación federal de las Provincias productoras, dará cuenta de la existencia en la Argentina –o no– de una conciencia macroestructural madura y a la altura de las circunstancias.

La Ley de leyes y los Bienes Públicos

La Constitución Nacional no se refiere a los Bienes Públicos explícitamente, pero establece una serie de derechos para las personas físicas (“todos los habitantes de la Nación gozan de...”, por ejemplo) y jurídicas (“queda garantizado a los gremios...”, por ejemplo). Entonces corresponde, como se lo hará seguidamente, ensayar un abordaje ya no sólo desde la perspectiva de la Macroestructura sino también de los Bienes Públicos deducibles del texto constitucional, aunque el tema sea complejo porque allí donde aparecen derechos reconocidos, como en el artículo 14, éstos por añadidura requieren para su vigencia efectiva la provisión de algunos Bienes Públicos de carácter institucional. Además, los derechos reconocidos a los habitantes de la Nación en el artículo 14 “de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”, requieren que el Estado provea otra serie de Bienes Públicos que van desde un mercado interno integrado y competitivo, sin discriminaciones ni supervivencias feudales, hasta la libertad de circulación, de expresión, religiosa o de cátedra.

El artículo 14 bis, por su parte, seguramente como respuesta positiva a la relación asimétrica que se da entre los términos contratantes en materia laboral, dice: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

”Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

”El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

Por lo tanto se deduce que el Estado debe, en primer término, legislar de manera tal que del desenvolvimiento de las relaciones laborales (públicas o privadas) no resulten agraviados una serie de derechos de los trabajadores; en segundo término, debe garantizar la actividad gremial. Y desde el momento en que así lo plantea la Constitución, todos éstos son Bienes Públicos a ser provistos por las instancias estatales pertinentes, haciéndose extensivo este criterio a los “beneficios” enumerados en el tercer párrafo del artículo.

Otros Bienes Públicos claramente definidos por la Carta Magna derivan del “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (artículo 41). “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.” O sea que la protección del ambiente, la racionalidad del uso de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural, etcétera, son Bienes Públicos que deben ser provistos por el Estado.

De igual manera, los derechos de los consumidores (artículo 42) requieren de la provisión de Bienes Públicos precisos, como la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, la información, la libertad de elección, y el tratamiento equitativo y digno. Es en este artículo donde se vuelve sobre algunas apreciaciones sobre el mercado ya vistas en el artículo 14. En efecto, es un Bien Público “la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados”, y también lo son los controles de los monopolios naturales y legales, y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. En esta última materia, el Estado debe proveer marcos regulatorios de los servicios públicos “previando la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

En el inciso 17 del artículo 42 la Carta Magna hace referencia a los derechos de los pueblos originarios residentes en el país, y en los incisos 18 y 19 incorpora una serie de provisiones estatales que son, en un sentido laxo, Bienes Públicos, aunque se hallen expresados de manera ligeramente imprecisa, o mejor, literaria. Algunos de ellos son “lo conducente a la prosperidad del país”, el “progreso de la ilustra-

ción, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores”. También se alude a “lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento” y, finalmente, a “la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”.

De lo dicho hasta aquí, y sin que esto signifique una enumeración y clasificación exhaustivas, se deduce de una lectura de la Carta Magna desde la perspectiva de los Bienes Públicos que para los constituyentes el primero de ellos, además del propio Estado nacional y los Estados provinciales, consistió en la Macroestructura de la forma de gobierno adoptada, o sea, de la surgida necesariamente para el despliegue simultáneo y la preservación de un sistema democrático, la división de poderes (sistema republicano) y el federalismo.

Respecto de los principales derechos que implican Bienes Públicos, se pueden mencionar los de trabajar y ejercer toda industria lícita, de petitionar a las autoridades, de circulación por el territorio nacional, de difusión de las ideas sin censura previa, a la propiedad privada, de asociación con fines útiles, de libertad de culto, de enseñar y aprender, etcétera. Además, varios de estos derechos requieren que el Estado los complemente con la provisión de otros Bienes Públicos, como un mercado interno integrado, competitivo y sin discriminaciones, y la libertad de circulación, de expresión, religiosa y de cátedra.

Los derechos de los trabajadores ocupan un lugar preponderante en la Constitución Nacional, aunque muchos de ellos todavía no fueron reglamentados por leyes específicas. Sin embargo su inclusión en el texto implica un compromiso político y social insoslayable, una suerte de ejercicio de anticipación que permite avizorar en gran medida cómo será la convivencia en una comunidad organizada con aptitud y vocación para llevarlos a la práctica. Los principales derechos de los trabajadores que enumera la Constitución, como queda dicho, son los siguientes: a la protección de las leyes específicas, a condiciones dignas y equitativas de labor, a una jornada limitada, al descanso y vacaciones, a una retribución justa, a un salario mínimo, vital y móvil, a igual remuneración por igual tarea, a la participación en las ganancias empresarias con control de la producción y participación en la dirección, a la protección contra el despido arbitrario, a la estabilidad del empleo público y a la libre agremiación. Respecto de los principales derechos de las organizaciones gremiales –además de que sus representantes deban gozar de las garantías para el cumplimiento de su gestión y de la estabilidad en el empleo– éstos son los de concertar

convenios colectivos de trabajo, el recurrir a la conciliación y el arbitraje, y el derecho de huelga. Y, como es obvio, para que la serie de derechos enunciados sea efectiva, el Estado debe proveer una legislación que los resguarde, y asumirse garante de la actividad gremial.

Íntimamente vinculado con lo anterior, quedó escrito en la Ley de leyes que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que será integral e irrenunciable. Expresado en términos de Bienes Públicos, se trata de la provisión, entre otros, del seguro social obligatorio, de las jubilaciones y pensiones móviles, de la protección integral de la familia, de la defensa del bien de familia, de la compensación económica familiar y del acceso a una vivienda digna. Y en términos muchísimo más generales, aunque también relacionado con esto último, se incorporó a la Constitución el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, pero sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. Para ello, el Estado nacional y las jurisdicciones proveerán los recursos institucionales a fin de que se proteja el derecho de utilizar los recursos naturales, pero respetando la obligación de que se lo haga racionalmente, preservando el patrimonio natural y cultural, y la diversidad biológica.

O sea que la gama de los Bienes Públicos deducibles de la Carta Magna, o mejor, de los derechos que allí quedan establecidos, es muy amplia, pero carente de definiciones precisas, motivo por el cual deberían hacerse explícitos en las leyes reglamentarias de sus ejercicios respectivos. Por ejemplo, en el caso de los derechos de los consumidores es evidente que requieren para su realización efectiva el concurso de la provisión estatal de ciertos Bienes Públicos como la seguridad, la protección de la salud y de los intereses económicos de aquéllos, así como también la información, la libertad de elección y el tratamiento equitativo y digno. Y también es evidente, aunque se halle vinculado de una manera en apariencia menos directa, que todo avance en tal sentido requiere la provisión y preservación de otros Bienes Públicos estratégicos, cuales son la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, la instauración de controles de los monopolios naturales y legales, y en el caso de los servicios públicos (provistos por el Estado y producidos por éste o concesionados), la provisión de los debidos marcos regulatorios.

Finalmente, y para concluir con esta lectura no exhaustiva de la Constitución Nacional desde el punto de vista de los Bienes Públicos deducibles de su articulado, corresponde referirse a aquéllos de difícil catalogación, aunque de ninguna manera menos importantes. Sólo a título de ejemplo, entonces, habrá que mencionar los derechos de los pueblos originarios, o la obligación estatal de promover la prosperidad del país, el progreso de la ilustración, la educación, la industria, etcétera. También aparecen, aunque ahora resulten teñidos de cierto anacronismo, el estímulo a la in-

migración y la exploración de los ríos interiores, o a la construcción de ferrocarriles, o a la importación de capitales extranjeros, entre otros.

IX

ALGO MÁS SOBRE LA MACROESTRUCTURA

La Constitución Nacional estableció la Macroestructura del Gobierno Federal con absoluta claridad, precisión y suficiencia, describiendo a los tres Poderes que lo componen y al Ministerio Público, sus modos de relación mutua de tipo republicano, la representatividad y los cargos electivos democráticamente, y las líneas generales de articulación de los Estados provinciales y el Estado nacional. O sea que en ese vértice superior de la normativa aparece incorporada de manera explícita una morfología estatal a nivel “macro” –la cual a su vez deberá expandirse hacia las Provincias y, a través de ellas, hacia las comunas o municipios–, e implícitamente, en tanto sostén de los derechos y de otros elementos asumidos y reconocidos como compromisos políticos propios e indelegables por el Poder Constituyente, la provisión a la comunidad nacional de una larga serie de Bienes Públicos.

Respecto de la Macroestructura propiamente dicha, la Carta Magna de 1853, reformada por primera vez en 1860 (sólo para centralizar en el Estado nacional la recaudación de los impuestos al comercio exterior, todavía vigente, y así financiar la Guerra del Paraguay), avanzaba en la definición del Poder Ejecutivo Nacional, habida cuenta de que establecía el número y las competencias sustantivas de los Ministerios. En efecto, inicialmente fueron cinco (de Interior, de Justicia e Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina), y poco más tarde, con la reforma de 1898, al desdoblarse el Ministerio de Guerra y Marina y crearse los de Agricultura y Obras Públicas, aumentaron a ocho (de Interior, de Justicia e Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Guerra, de Marina, de Agricultura y de Obras Públicas). Lo curioso es que la Constitución de 1898 ya delegaba en una ley a sancionarse posteriormente la definición de las competencias de cada cartera del Gabinete.

Ahora bien, al momento de la reforma constituyente de 1949 funcionaban de hecho, además de los ocho Ministerios determinados por la Constitución anterior, siete Secretarías con rango ministerial (o Secretarías-Ministerios), a saber: la de Trabajo y Previsión, la de Industria y Comercio, la de Aeronáutica, la de Presidencia, la de Asuntos Técnicos, la de Asuntos Políticos y la de Salud. Consumada la reforma, por el artículo 84 quedó ratificado el rango ministerial de las “nuevas” Secretarías, y establecido que “por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos”.

O sea que se delegó en el Poder Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, la dilucidación no del número sino de las competencias y los nombres de cada Ministerio, que en definitiva sumaban, dado el rango decidido para las Secretarías antedichas, quince. Pero no hace al objeto de este capítulo incursionar en cuestiones de detalle, ni hacer un *racconto* de las marchas y contramarchas en torno de la dimensión cuantitativa del Gabinete de Ministros; se trata, antes bien, de llamar la atención sobre una trascendente decisión política del Poder Constituyente de entonces, cual fue la de ordenar la sanción de una ley que determinara “los ramos” de los Ministerios, lo que ahora es más común denominar “las competencias” que, desde la perspectiva del presente trabajo, involucran nada menos que la provisión de los Bienes Públicos.

Así las cosas y en apretada síntesis, entonces, la reforma del '49 no estableció la trascendencia hacia los niveles normativos inmediatamente inferiores de una de las partes más significativas de sus contenidos macroestructurales referidos al Poder Ejecutivo, ni avanzó en hacer explícitos a los Bienes Públicos deducibles de su articulado, aunque delegó en dichos niveles normativos inmediatamente inferiores la cuestión de las competencias ministeriales. La Convención Constituyente de 1957 sesionó poco, y mal, y a los dos meses y medio de puesta en funciones quedó sin quórum. De cualquier modo, en esa ocasión no fueron revisados los criterios respecto del Gabinete nacional incorporados en 1949, y debió aguardarse hasta la reforma de 1994 para que se aprobara en el artículo 100 del Capítulo Cuarto que “el jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios *cuyo número y competencia será establecida por una ley especial*, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia”.

Quiere decir que la Ley de leyes transfirió al nivel jurídico inmediatamente inferior la responsabilidad de sancionar la Macroestructura del Poder Ejecutivo Nacional, habida cuenta de la entidad del Gabinete de Ministros a tales efectos, y las competencias de cada cartera. Pero es en este punto donde se puede visualizar una disyuntiva, y la elección de una terminología que impedirá el hacer explícitos a los Bienes Públicos cuya provisión, como queda dicho, subyace en el texto constitucional.

La disyuntiva era clara: junto con la Macroestructura del Poder Ejecutivo Nacional era preciso decidir si una futura ley especial debería (o no) referirse a los fundamentos de su diseño apelando a la metodología eminentemente descriptiva de la asignación de competencias, o a la más profunda, la de hacerlo en función de los (ahora sí, *explícitos*) Bienes Públicos. Sin embargo, al derivar en una ley especial el número de carteras ministeriales (decisión macroestructural) y la asignación de sus competencias, se insistió en mantener a la provisión de Bienes Públicos como un

sobreentendido, o mejor, como algo deducible de otras cosas, y no como el principio metodológico para guiar el diseño de dicha Macroestructura.

En el período inmediatamente anterior a la reforma de 1994, la Ley N° 24.190 sancionada en 1993 había dispuesto que fueran ocho las carteras ministeriales (Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Defensa, Economía y Obras y Servicios Públicos, Justicia, Cultura y Educación, Trabajo y Seguridad Social, y Salud y Acción Social); en la actualidad, de acuerdo con la Ley N° 22.520 y sus modificatorias,¹³ “el Jefe de Gabinete de Ministros y DIEZ (10) Ministros Secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación”. Por lo tanto, además de su Jefatura, el Gabinete quedó integrado por las siguientes carteras (artículo 1°):

- Del Interior
- De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- De Defensa
- De Economía y Producción
- De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- De Justicia y Derechos Humanos
- De Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- De Desarrollo Social
- De Salud
- De Educación, Ciencia y Tecnología

El Presidente de la Nación cuenta además con las siguientes Secretarías que lo asisten directamente (artículo 9):

- General
- Legal y Técnica
- de Inteligencia
- de Turismo
- de Cultura

¹³ Se trata de la Ley de Ministerios sancionada a fines de 1981, que derogó a la Ley N° 22.450. Sobre esta norma, o mejor, sobre su texto ordenado por el Decreto N° 438/92, operaron hasta el momento las modificaciones. Como antecedentes, para quienes deseen una visión más pormenorizada de las vicisitudes al respecto, importan los decretos N° 1.343/2001 y 1.366/2001 (éste último sustituyó el artículo 1° de la Ley N° 22.450 – texto ordenado por el Decreto N° 438/92, y modificada por las Leyes N° 24.190 y 25.233-, habilitando un Gabinete con doce carteras). También son de relativa importancia los decretos N° 1.454/2001, 355/2002 (fijó el número y denominación de los Ministerios y Secretarías que funcionan en la actualidad), 355/2002, 357/2002, 473/2002, 141/2003, 624/2003 (aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Jefatura de Gabinete de Ministros), 206/2004 (aprobó las unidades de segundo nivel operativo correspondientes a la Dirección General de Asesoramiento Legal dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros, a la Dirección Nacional de Evaluación Presupuestaria y a la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo, dependientes de la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria), y 1.066/2004, entre otros.

- de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Y en otro orden, “cada Ministerio podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la creación de las Secretarías o Subsecretarías que estime necesario de conformidad con las exigencias de sus respectivas áreas de competencia”, requiriéndose un decreto para determinar sus funciones (artículo 8).

En el Título II, artículo 4, quedan establecidas las disposiciones comunes a todos los Ministros, divididas de acuerdo a su doble condición de integrantes del Gabinete Nacional y de altos funcionarios con un ámbito de competencia determinado.

En tanto miembros del Gabinete, entonces, el inciso a) del artículo 4 enumera seis funciones:

1. Intervenir en la determinación de los objetivos políticos;
2. Intervenir en la determinación de las políticas y estrategias nacionales;
3. Intervenir en la asignación de prioridades y en la aprobación de planes, programas y proyectos conforme lo determine el Sistema Nacional de Planeamiento;
4. Intervenir en la preparación del proyecto de Presupuesto Nacional;
5. Informar sobre actividades propias de su competencia y que el Poder Ejecutivo Nacional considere de interés para el conocimiento del resto del Gabinete; y
6. Intervenir en todos aquellos asuntos que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración.

Desde el punto de vista macroestructural, las dos primeras funciones describen con bastante precisión los componentes del máximo nivel de toma de decisiones, consistente en la determinación de los objetivos políticos, o estrategia general, y la determinación de un primer nivel de desagregación, el de las políticas y estrategias nacionales.

Las dos funciones que le siguen, aun sin ingresar en cuestiones tácticas, implican la intervención en un segundo nivel de desagregación, o concreción, mediante la fijación de prioridades y la aprobación de planes, programas, etcétera, según la metodología que disponga el Sistema Nacional de Planeamiento, y mediante lo que completa –y da consistencia– a lo anterior, esto es, la intervención en el proyecto del Presupuesto Nacional.

En materia de competencias (el inc. b del artículo 4), la Ley contiene una larga lista de funciones comunes a todos los Ministros, algunas de ellas destacables desde el punto de vista macroestructural, como se verá.

En primer término, se establece que los Ministros “deben refrendar y legalizar con su firma los actos de competencia del Presidente de la Nación” y “elaborar y suscribir los mensajes, proyectos de leyes y decretos originados en el Poder Ejecutivo, así como los reglamentos que deban dictarse para asegurar el cumplimiento de las leyes de la Nación”. También deben proponer al Poder Ejecutivo Nacional la estructura orgánica de sus Ministerios respectivos, y asumir la representación política y administrativa de los mismos. En el inc. 9 del artículo 4 se fija un tercer nivel de gestión política, ya que se establece que los Ministros deben “adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia”, y resolver hacia el interior de sus Ministerios respectivos “todo asunto concerniente al régimen administrativo” según los criterios de gestión que se dicten. También deben nombrar, promover y remover al personal de su jurisdicción –de acuerdo con el régimen de delegaciones en vigencia–, y proponer el presupuesto de su organismo.

Los artículos 5 y 6 ratifican preceptos constitucionales, como la responsabilidad de cada Ministro por los actos que legaliza y la solidaridad con los que acuerde con sus colegas, y la obligación de refrendar los actos del Poder Ejecutivo que hagan a la materia de su jurisdicción, así como también refrendar y legalizar los decretos originados en las Secretarías y organismos del Poder Ejecutivo “conforme a la naturaleza de la medida, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Jefe de Gabinete de Ministros”.

Según el artículo 13, el Poder Ejecutivo, por decreto, está habilitado para delegar en los Ministros y Secretarios facultades relacionadas con las materias que les competen, y los Ministros pueden delegar a su vez la resolución de cuestiones del régimen económico y administrativas en los funcionarios “que determinen conforme con la organización de cada área, sin perjuicio del derecho de los afectados a deducir los recursos que correspondan”.

El Título V de la Ley se refiere a las funciones del Jefe de Gabinete y de cada Ministerio en particular. Las atribuciones del primero (artículo 16), además de lo dispuesto por la Constitución Nacional, establecen que debe no sólo coordinar sino también controlar las actividades de los Ministerios (realizando su programación y control estratégico), dictar Decisiones Administrativas para reglamentar su desempeño, y, muy especialmente, entender en materia de políticas de recursos humanos y de “perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional”. También es destacable desde el punto de vista macroestructural que debe “aprobar las estructuras organizativas de la jurisdicción, ministerios y or-

ganismos descentralizados que les dependan, correspondientes al primer nivel operativo”.

De las múltiples funciones del Jefe de Gabinete de Ministros, finalmente, hay cinco que merecen destacarse especialmente:

- 1 — Coordinar y controlar la ejecución de las delegaciones autorizadas a los Ministros Secretarios;
- 2 — Coordinar el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las Provincias;
- 3 — Entender en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población;
- 4 — Intervenir en la aplicación de la política salarial del sector público, con participación de los Ministerios y organismos que correspondan; y
- 5 — Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de suministros del Estado.

Luego la Ley enumera las funciones de cada Ministerio, utilizando los verbos “supervisar”, “coordinar”, “entender”, “efectuar”, “intervenir”, “participar”, “promover” y “ejecutar”, entre otros, para dar cuenta de ellas. El verbo más frecuente es “entender”, con el cual no queda del todo claro el alcance de la intervención de cada Ministerio, especialmente cuando se expresan superposiciones, como las que existen entre la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Economía y Producción en materia de ejecución del Presupuesto, por ejemplo, o de la recaudación y distribución de las rentas nacionales.

Ahora bien, desde el punto de vista de la Macroestructura la redacción de la Ley de Ministerios respeta, en términos generales, el principio de *división entre el nivel de decisión política y el de gestión*, habida cuenta de que hasta el Título IV se abordan las funciones de los Ministros y Secretarios, y luego, a partir del Título V, las de los Ministerios y Secretarías.

También queda definida una máxima instancia de conducción política, provista por el Gabinete de Ministros, ámbito donde el Poder Ejecutivo determina los objetivos o estrategia general, así como también las políticas y estrategias nacionales, se fijan las prioridades y se aprueban los planes y programas según la metodología dispuesta por el Sistema Nacional de Planeamiento. Incluso en esta instancia los participantes intervienen en la formulación del proyecto del Presupuesto Nacional.

Correctamente, la ley distingue el desempeño de los Ministros y Secretarios en tanto miembros del Gabinete, del que les corresponde en tanto titulares de sus

respectivos organismos. O sea que *la gestión política se halla severamente diferenciada de la gestión administrativa* hasta el Título V, como se advirtió, en el cual se tratan las funciones del Jefe de Gabinete y de los Ministerios en general.

Entonces el abordaje que se le da al Jefe de Gabinete todavía permite dilucidar la gestión política propiamente dicha, pero no así el abordaje de los Ministerios, ya que se lo hace mediante la enumeración de sus competencias y funciones.

Otras disposiciones a tener en cuenta desde el punto de vista macroestructural, y que están vinculadas con la capacidad o incapacidad en ciertos niveles de delegar funciones, son las referidas, por ejemplo, a la necesidad de que los actos de competencia del Presidente deban ser refrendados y legalizados por los Ministros, o que deban suscribir también los mensajes, proyectos de leyes, decretos y reglamentos originados en el titular del Poder Ejecutivo. No obstante lo anterior, según el artículo 13 el Presidente, por decreto, puede delegar en los Ministros y Secretarios facultades relacionadas con las materias que les competen, y éstos a su vez pueden hacer lo propio (respecto del régimen económico y la administración de sus organismos) en los funcionarios “que determinen conforme con la organización de cada área, sin perjuicio del derecho de los afectados a deducir los recursos que correspondan”. El artículo 13 es complementario de la disposición que obliga a los Ministerios a proponer al Poder Ejecutivo Nacional la estructura de sus organismos.

Finalmente, además de asumir la responsabilidad política y administrativa de sus organismos, los Ministros y Secretarios son responsables por la adopción de las medidas de coordinación, supervisión y contralor que requiera el cumplimiento de las funciones de su competencia.

Ahora bien, analizada la cuestión desde la perspectiva de los Bienes Públicos que debería proveer cada una de las instancias tratadas en la Ley de Ministerios, es evidente que la enunciación de sus funciones tiende a velar a aquéllos. A título de ejemplo, en el artículo 17, referido a la competencia y funciones del Ministerio del Interior, en el inciso 9 se dice que debe “entender en lo concerniente a los pueblos indígenas argentinos, con intervención de los Ministerios que tengan asignadas competencias en la materia, a los efectos previstos en el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional”. O sea que ese Bien Público concreto, cual es la preservación de las culturas originarias, queda relativamente difuso, o formulado con laxitud.

Otro ejemplo, dentro del mismo artículo, viene dado por el inciso 10. En efecto, establece que el Ministerio del Interior debe “entender, a los efectos prescriptos en los artículos 37, 38, 39 y 40 de la Constitución Nacional, en lo relacionado con el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, al régimen electoral, al de los partidos políticos y su financiamiento, al derecho de iniciativa y a la consulta popular”, a lo cual complementa el inciso siguiente, que fija el entendi-

miento ministerial “en lo relacionado con la programación y ejecución de la legislación electoral, el empadronamiento de los ciudadanos, la organización, conducción y control del Registro Nacional de las Personas y las leyes de amnistías políticas”. Como se ve, no hay una definición clara y precisa de los Bienes Públicos en cuestión, ni de los eventualmente derivados de los mismos, quedando por lo tanto en suspenso la responsabilidad al respecto, así como también la necesaria medida en términos de su calidad y cantidad.

En definitiva, está claro que la Constitución Nacional Argentina estableció una morfología trascendental del Estado en correspondencia con la decisión del *poder constituyente* de adoptar una determinada forma de gobierno, y que luego la responsabilidad por el diseño de dicha morfología fue parcialmente transferida –al menos en lo que hace al más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional– a la sanción de una Ley especial, la de Ministerios. Ahora bien, al realizar la exégesis de la Carta Magna y la Ley de Ministerios se deduce que funcionó como basamento implícito una cierta taxonomía de los Bienes Públicos a proveer por el Estado nacional, y que luego ésta no “bajó” –para lo cual hubiera requerido su expresión–, no se proyectó hasta *dar forma* a los niveles inferiores, sino que fue reemplazada por el criterio de definir las estructuras burocráticas según las competencias y funciones. De ahí que, en última instancia, la propuesta de revisar el Estado en función de los Bienes Públicos no sea otra que hacer explícito lo implícito en sus documentos fundacionales, y una vez devuelto a la superficie aquello, a través del análisis teórico convertirlo en una metodología aplicable por (y que sirva de guía para) las próximas intervenciones en materia de modernización.

ALGO MÁS SOBRE LOS BIENES PÚBLICOS

En un libro ya clásico de Renate Mayntz (*Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 1978), al interrogarse respecto de las tareas de la Administración Pública, en el capítulo III la autora aborda la posición de la Teoría de Sistemas, las posiciones “económicas” y la perspectiva “políticoeconómica”. De estos tres puntos de vista y a los efectos del presente trabajo importa especialmente el segundo, el referido a las posiciones “económicas” en principio tributarias, según Maintz, de las “pertenecientes a la Economía del Bienestar, las cuales pretenden elaborar los criterios de determinación de los llamados bienes públicos”. Y agrega: “En ellas el concepto de bien está definido de un modo muy amplio e incluye también las prestaciones inmateriales del Estado. Tales posiciones están orientadas normativamente, es decir, no se trata solamente de una justificación teórica de la actividad estatal, sino que se intenta encontrar un criterio para decidir si una determinada tarea en un caso concreto ha de ser asumida o no por la Administración Pública. Por esta razón se suelen agrupar todas estas posiciones bajo la designación de Teoría normativa de los bienes públicos.”(Mayntz, 1985) Es destacable entonces el reconocimiento de la *inmaterialidad* característica de ciertos productos del desempeño estatal, lo que implica *per se* una problematización de su abordaje teórico desde la economía. Además, de ahí deriva la postulación de que la teoría en esta materia debe procurar anclajes con la práctica, de manera tal que sea posible formular normas o criterios que arrojen claridad sobre lo que debe asumir (o no) la Administración Pública.

Ahora bien, si se mantiene metodológicamente, por decirlo así, la diferenciación conceptual entre el Estado y el sistema político-administrativo, permanece habilitado un punto de vista desde éste último que puede prescindir de la consideración de las funciones de aquél. Esta perspectiva es la que asumen los animadores de la Teoría de Sistemas, quienes suelen plantear, según Maintz, sólo una función para determinar al propio sistema político-administrativo. Así procede Niklas Luhmann (1927-1998), arrancando de la percepción de una especial demanda social de “decisiones colectivas-vinculantes” propias de la totalidad del sistema social, que lo afectan en conjunto y son aceptadas por sus miembros, precisamente, como vinculantes.¹⁴ Mayntz advierte la afinidad de estas ideas con las del norteamericano Talcott Parsons, habida cuenta de que Luhmann estudió en Harvard entre 1960 y 1961,

¹⁴ Entre varios de sus libros traducidos al castellano, pueden consultarse al respecto *Sistemas sociales*, Alianza, Madrid, 1991, y *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1998.

cuando el eminente weberiano Talcott Parsons allí consolidaba su condición de autor clásico de la teoría sociológica de los sistemas.

Otro pensador de lo sistémico en ciencias sociales y políticas destacable, según Mayntz, es el canadiense David Easton (1917-2004), para quien existen dos cuestiones que el sistema político-administrativo debe asumir: la función de la asignación vinculante de valores en la sociedad, y la provisión por sí mismo de soluciones para el problema de asegurar su propia existencia (Easton, 1973). Apunta Mayntz que “Easton ve amenazada de múltiples maneras esta permanencia; por un lado, a través de factores endógenos, como la lucha por el poder entre sus miembros; por otro lado, a través de factores exógenos como, por ejemplo, una sobrecarga de aspiraciones contradictorias y no realizables o un defecto de apoyo”. Y agrega: “La función de autoconservación es importante en el análisis de las tareas de la Administración, porque así se evita la falsa conclusión de considerar que el quehacer de la Administración se limita, únicamente, a la prestación de servicios a la sociedad, olvidándose de que también es un medio para la conservación del poder e independencia de ésta.”(Mayntz, 1985)

O sea que la teoría sociológica de los sistemas de alguna manera recoge (e intenta la integración de) varios postulados de los economistas liberales clásicos (como Smith, Ricardo y Stuart Mill, por ejemplo) con las del biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), el fundador de la Teoría de los Sistemas, introduciendo una suerte de teleología holística en el campo de las ciencias políticas y sociales. Por su parte, según la argumentación central de la teoría normativa de los Bienes Públicos, el Estado debe producir bienes “para la satisfacción de aquellas necesidades que no satisface el mercado libre”, debiendo identificar y asumir sus funciones guiándose, en consecuencia, por los fracasos de éste. Si hubiera necesidad de ciertos bienes que no son provistos en la debida cantidad privadamente por la “desproporción entre los costes de producción y la capacidad de compra de los demandantes menesterosos”, o por ser indivisibles, no pudiendo resultar objeto de “las decisiones individuales de compra”, el Estado debe intervenir porque hace a la “tarea pública” la mejor salvaguarda de los intereses de los ciudadanos. Pero ésta es una de las visiones “económicas” de la cuestión, no la única, y comparte un origen relativamente común con otra sumamente difundida, a la cual Mayntz considera “una derivación sorprendente”.

En efecto, estas concepciones “económicas” del Estado –y de las funciones de la Administración Pública, por lo tanto– que se inscriben en una tradición utilitario-iusnaturalista, en el contractualismo y en las teorías de Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, entre otros filósofos y pensadores sociales, posibilitaron una derivación sorprendente a la cual Mayntz denomina “teoría económica de la política”, y cuyo mentor más notable es Anthony Downs, economista estadounidense nacido en 1930. Según Downs y sus continuadores habría que considerar, en

términos de una réplica de la Teoría de los Sistemas respecto de la necesaria autoconservación del sistema político, que el Estado democrático moderno no procuraría satisfacer necesidades individuales no provistas (ni posibles de provisión, en algunos casos) por el mercado, sino especialmente su propia continuidad, procurando maximizar los votos electorales asumiendo las tareas públicas según las demandas de los electores, sin que éstas se encuentren alineadas necesariamente con la “salvaguarda de los intereses de los ciudadanos”. Esta refutación de la Teoría normativa de los Bienes Públicos y la simultánea transposición de los mecanismos de mercado al ámbito del funcionamiento democrático, exacerbando el elemento de autoconservación que dilucidaran las teorías sistémicas –con políticos “productores” y ciudadanos “consumidores” comportándose de acuerdo con el principio de maximización de utilidades– será motivo de revisión más adelante; por ahora, de lo apuntado hasta aquí sólo amerita deducir al menos dos cosas:

- a) Que metodológicamente se requiere un principio ordenador a fin de dilucidar las tareas propias del Estado; y
- b) Que las ideas referidas a los Bienes Públicos, toda vez que se decida tomarlos como eje en torno del cual centrar el análisis del Estado y sus tareas, requiere una revisión crítica para sustraerlas del ámbito estricto de la economía y ensayar su consideración también desde el punto de vista sociopolítico.

Como se dijo antes, Maintz alude a una tercera visión, la denominada “político-económica”, la cual “se plantea especialmente –escribe– la cuestión de las funciones del Estado en una época histórica determinada, concretamente en el capitalismo tardío”. Ahora bien, esta posición carece de interés para el presente trabajo, porque sus animadores no se refieren a las necesidades individuales ni al sistema social global, “sino a la conservación de un determinado estado del sistema en interés de la clase capitalista”. En tanto instrumento de dominación de una clase, postulan un Estado que gestiona las crisis mediante la intervención cuando resulte necesario, propicia directamente el desarrollo de las fuerzas productivas, estimulando la investigación, las exportaciones, la inversión, etcétera, propicia indirectamente ese desarrollo mediante la inversión en infraestructura, y compensa “las consecuencias problemáticas” de la acumulación privada de capital. Pero al margen de este punto de vista, que adolece a todas luces de un reduccionismo flagrante, corresponde consignar que tanto los aportes teóricos que se alinean en la Teoría de Sistemas como los que deben agruparse en las corrientes denominadas “económicas” en general, coinciden al referirse a las cinco áreas en las cuales se registra, con relativa intensidad, la actividad del Estado:

1. Reglamentación y regulación de las relaciones entre una sociedad y su entorno (seguridad exterior, relaciones internacionales, etcétera).
2. Orden interno: reglamentación y regulación de las relaciones entre individuos, grupos y organismos del sistema.
3. Abastecimiento de los recursos para garantizar el funcionamiento del sistema político-administrativo (recaudación de impuestos, imposición a la población de ciertos servicios, como el militar, por ejemplo, etcétera).
4. Más allá de la seguridad exterior e interior, la prestación de servicios y bienes para satisfacer necesidades colectivas.
5. Orientación de la sociedad hacia determinados fines, sean éstos la integración nacional, el desarrollo económico, la construcción del socialismo, mejores niveles de salud o educativos, etcétera.

Desde el punto de vista histórico y en muy grandes líneas corresponde señalar que las tres primeras categorías funcionales caracterizaron a los estados territoriales absolutistas, aunque también éstos incursionaran relativamente en las otras dos (asumiendo tareas que implicaron cierto fomento del bienestar económico, y sirvieron incluso al desarrollo de una economía capitalista) de manera incidental o secundaria. La expansión de las categorías funcionales 4 y 5 corresponde a una etapa posterior, la que se da conforme opera el fortalecimiento de la burguesía y paralelamente se acentúa el nacionalismo. En efecto, el despliegue de grandes bloques históricos nacionales que contuvieran a su vez mercados *internos* dinámicos y crecientes requirió una Administración apta para proveer ayuda y servicios de “dirección/desarrollo”. Y también requirió al compás del ascenso de la burguesía la transformación del absolutismo en tanto forma política, hasta su reemplazo por el Estado de Derecho, esto es, por un régimen que por imperio de la Ley limitara las intervenciones (y arbitrariedades) del monarca.

Pero esta evolución no fue lineal, lógicamente, ni esquemática, ni pacífica. El Estado de Derecho –que implicó la elaboración del Derecho Administrativo, proceso que culminó con la institución de los tribunales administrativos– en los inicios fue liberal, y también centró su accionar dando prioridad a las primeras tres catego-

rías antes enumeradas, aunque incrementara las tareas administrativas “de Orden Público” incursionando en materias como la vigilancia de los alimentos, los servicios contra incendios, la normativa sobre edificación, etcétera. Pero el Estado liberal de Derecho, también denominado “Estado Gendarme”, no se abstuvo absolutamente de fomentar la actividad económica, aunque poniendo especial énfasis en el desarrollo de la infraestructura (vías férreas, rutas navegables, caminos, etcétera). Es que el Estado liberal de Derecho descansaba en el supuesto de que el mercado optimizaría *per se* la asignación de los recursos y daría por lo tanto satisfacción de las necesidades individuales, siempre que el Estado no interviniera excesivamente, trabando su libre desenvolvimiento. Recién por la convergencia de un dato de la realidad irrefutable (que el mercado no podía evitar, y que incluso provocaba, las crisis periódicas), y un cambio político trascendente cual fue que el poder del Estado se fundamentara, acorde con la expansión del constitucionalismo, en la soberanía popular, operó la emergencia de una instancia política máxima (y de una Administración con la agenda debidamente ampliada) para poner énfasis en las últimas dos categorías antes enumeradas. Irrumpió, en definitiva, el Estado que se asumía legítimo generador de sentido colectivo, redistribuidor de la riqueza, con vocación y aptitud para intervenir activamente en la economía, y con una Administración que ampliara su radio de “competencias y funciones” hasta involucrarse positivamente en los campos laboral y social.

De lo anterior se deduce entonces que la cuestión referida a los Bienes Públicos en la actualidad se halla por lo general circunscripta al ámbito de la teoría económica y de sus contribuciones y avances –no exentas de controversias– sobre otras perspectivas, y que tal circunstancia no constituye obstáculo alguno para colocarla en el centro de la propuesta que intenta el presente trabajo, sino todo lo contrario. El establecer a los Bienes Públicos como el verdadero punto de partida para toda propuesta reformadora o modernizadora no responde a la intención de dar un sesgo *economicista* al accionar estatal, sino a la necesidad de asociar, desde su concepción, a cada Bien Público con su forma de financiamiento. Y esto es así porque cada uno de ellos implica una extracción de recursos sociales, y entonces cada definición de bienes o servicios a proveer por el Estado debe darse en un marco de opciones en tal sentido; de lo contrario, del gobierno responsable y socialmente sensible se caería en la declamación voluntarista y demagógica.

Además, la dilucidación de los diversos Bienes Públicos debida a los aportes de la teoría económica, como se verá, no sólo conlleva un recorte de los posibles financiamientos, sino también el desarrollo de una secuencia lógica para definir con racionalidad su forma de provisión, la estructura organizativa y/o jurídica óptima de la misma, y el género de función pública, es decir de empleo o carrera pública –tanto para la producción directa como para el control o regulación–, que debería sostenerla. Finalmente, corresponde consignar que la idea de Bienes Públicos *nacionales* en la actualidad debe ser coherente, o al menos no contradictoria, con el concepto de

Bienes Públicos *regionales o globales*. La creciente y exhaustiva definición de los *Bienes Públicos globales* expresa la voluntad de los pueblos, o mejor, la exigencia de que sus derechos sean respetados frente a la imposición de la agenda global por parte de los intereses empresarios transnacionales, las finanzas globales, o los organismos multilaterales de crédito controlados por las naciones dominantes en el sistema mundial; *el Bien Público Global es la respuesta democrática al dominio global de los intereses económico-financieros*.

O sea que la teoría económica resulta de gran utilidad en esta materia, como se verá después con mayor detenimiento, aunque no la simplifica (sobre todo por la incorporación de la problemática referida a las *externalidades*), ni logra superar las notables limitaciones de la propia teoría. Sólo subordinada a una concepción filosófica que, a su vez, le otorgue fundamento, ella será una herramienta de tipo instrumental y de uso aconsejable para contribuir a la toma de decisiones, sobre todo en lo que hace a los mejores (y posibles) mecanismos de financiamiento. Es que la teoría económica, cuando decidió abandonar a la teoría del valor-trabajo de los clásicos (Smith, Ricardo, incluso Marx) y concentrar los esfuerzos analíticos en la valoración (o mejor: *apreciación*) de los bienes por el lado del consumo, de la utilidad que éste proveería y de los precios consiguientes que se formarían en el proceso, eligió asumirse como una suerte de emanación discursiva del *mercado*. Pero la sola presencia del sector público habilita la paráfrasis de aquella sentencia shakespeariana, cuando en *Hamlet* un personaje aseguró que entre el cielo y la tierra existen más cosas que las que abarca la vana filosofía; en efecto, en una sociedad compleja se dan muchas más cosas que las mediatizadas por el mercado, comenzando por la mayoría de aquellas que derivan del desempeño del Estado, por mínimo que sea. Y no se trata de que el mercado *falle*, porque pensar en esos términos equivale a poner el carro delante del caballo; se trata de pensar en una instancia fundacional con la totalidad compuesta *sólo* por Bienes Públicos, de la cual *por sustracción* se fueron definiendo determinados bienes privados y el consiguiente despliegue del mercado, sustracción signada por la *política*, sin lugar a dudas, conforme operaba una creciente y necesaria sobredeterminación institucional.

Un ejemplo ilustrará la pertinencia de este punto de vista y la articulación de la mayoría de los conceptos vertidos en capítulos anteriores, un ejemplo concreto que involucra al sector energético y es de suma actualidad. Para ello, recuérdese que la Argentina, en el marco de una crisis de energía que todavía está en curso, debió adoptar entre otras medidas la interrupción del suministro de gas a la hermana República de Chile. Por otro lado, a raíz del cambio de gobierno en la República de Bolivia y las profundas reformas implementadas por el nuevo presidente Evo Morales, después debió renegociar el precio del gas importado desde ese país, pasando de alrededor de 3 dólares por millón de BTU, a 5 dólares, incremento que posiblemente sea transferido a las exportaciones a Chile. Desde que se produjeron las primeras interrupciones del suministro hubo quejas airadas en la prensa trasandina, y

no faltaron quienes se hicieran eco de las mismas en la prensa local, argumentando que el gobierno argentino promovía el incumplimiento de contratos de larga data (y de igual manera en la actualidad, a mediados de julio de 2006, también se produce el mismo fenómeno ante la posibilidad de transferir en parte el aumento de precios acordado con Bolivia). ¿La línea argumental principal? Que eran contratos *privados* de suministro, básicamente de los concesionarios que operan en Loma la Lata con las empresas energéticas de Chile, y que el gobierno debía abstenerse de intervenir, discontinuándolos, por más que se registraran faltantes significativos en la oferta para el mercado interno. Recuérdese finalmente que el gobierno chileno, salvo alguna queja en tono menor y casi protocolar, terminó aceptando con resignación las decisiones de las autoridades argentinas al respecto.

Muy bien, pero el hecho es ilustrativo, y debidamente comprensible si se lo analiza desde la perspectiva correcta. Para ello corresponde interrogar en principio a la Constitución Nacional a fin de precisar algunos de los Bienes Públicos directa o indirectamente vinculados con la energía y, por ende, con los hidrocarburos. En el artículo 14, entre otros, la Carta Magna establece los derechos “de trabajar y ejercer toda industria lícita”, “de navegar y comerciar”, “de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino”, “de usar y disponer de la propiedad”, y también sanciona que el Estado provea desde un mercado interno integrado, competitivo, sin discriminaciones ni supervivencias feudales, hasta la libertad de expresión, religiosa o de cátedra. Perfecto, pero otros Bienes Públicos definidos por la Carta Magna derivan del “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (artículo 41). Por eso “las autoridades – dice el texto constitucional– proveerán a la protección de este derecho, a *la utilización racional de los recursos naturales*, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.” De igual manera, los derechos de los consumidores (artículo 42) requieren de la provisión de Bienes Públicos precisos, como la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, la información, la libertad de elección, y el tratamiento equitativo y digno. Es en este artículo donde se repiten algunas apreciaciones sobre el mercado ya vistas en el artículo 14. En efecto, es un bien público “la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados”, y también lo son los controles de los monopolios naturales y legales, y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. En esta última materia, el Estado debe proveer marcos regulatorios “previando la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

O sea que la Constitución, salvo cuando se refiere a *la utilización racional de los recursos naturales*, no alude explícitamente a los hidrocarburos (como sí lo hace en el caso de las vías navegables, por ejemplo, los ferrocarriles o el correo), aunque

se deduzca de sus alusiones al mercado interno, a los derechos a navegar, transitar, ejercer industrias y comercios lícitos, etcétera, que el Estado nacional debe formular políticas públicas al respecto. Incluso es posible deducir que el autoabastecimiento hidrocarburífero es una de las principales *formas* que asume la utilización racional de los recursos naturales, y que fundamentaría una legislación positiva que corrija la omisión constitucional, como ya se hizo profusamente. En otro orden, corresponde precisar que la denominada “vieja” Ley de Hidrocarburos (Nº 17.319), todavía vigente, expresa con absoluta claridad que es prioritario el mercado interno, y que sólo habrá saldos exportables cuando éste se halle debidamente abastecido.¹⁵

Ahora bien, para comprender acabadamente la complejidad de los hidrocarburos en la Argentina –complejidad que el Estado nacional y las Provincias, a diferencia del sector privado, deben asumir íntegramente– conviene demorarse en una rápida clasificación de los bienes en general y de los Bienes Públicos en particular. Es sabido que hay una primera oposición, la que enfrenta a los bienes naturales (o “recursos naturales”, como dice la Constitución) y los bienes económicos, distinguiéndolos porque los primeros no tienen valor incorporado, al tiempo que los segundos, sí. Otra oposición sustantiva está dada por la que enfrenta a los bienes privados con los Bienes Públicos, que pueden distinguirse por la propiedad (perspectiva propia de los juristas) o por sus características cuando son expuestos al consumo (perspectiva de los economistas). O sea que hay bienes que son de propiedad privada y otros, como los hidrocarburos, que son en principio naturales y de propiedad estatal, ya sea a nivel nacional o provincial, según corresponda de acuerdo con su localización geográfica. Desde el punto de vista de su comportamiento cuando son expuestos al mercado los bienes son privados cuando su consumo es rival y excluyente, como se verá más adelante con mayor detenimiento, y son públicos (puros) cuando su consumo es no-rival y no-excluyente.

Hechas estas precisiones, es posible abordar la cuestión referida a los hidrocarburos desde la perspectiva del Estado nacional en la Argentina, con la certeza de que ilustrará debidamente la sobredeterminación institucional que involucra a todos los bienes. Digamos entonces que no hay duda alguna: el petróleo y el gas –además de recursos no renovables–, en la medida en que permanezcan en los reservorios, son bienes naturales y públicos, ya que carecen de valor incorporado y jurídicamente son de propiedad estatal y/o provincial, según corresponda. Una vez explorados, y muy especialmente a partir de su extracción, son bienes económicos, habida cuenta de que tienen valor incorporado, pero su status jurídico no cambia sustancialmente,

¹⁵ La Ley Nº 17.319 no fue la primera en corregir la “omisión” constitucional, y es la que sigue vigente, más allá de las transformaciones a raíz de los tres decretos desregulatorios de comienzos de la década de 1990, la Ley Nº 24.145, de privatización de YPF y provincialización de los hidrocarburos, y el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución reformada en 1994. La Ley 24.145 dispuso que se adaptara la Ley Nº 17.319, y desde la reforma de la Carta Magna, que transfirió a las Provincias las riquezas del subsuelo, dicha adaptación –todavía pendiente– es apremiante. Mientras ello no suceda, la Secretaría de Energía de la Nación es la “autoridad de aplicación”.

y por eso la participación privada en su explotación sólo es posible a través de contratos de locación de obra o concesiones de los yacimientos, a los cuales puede agregarse, como efectivamente se hizo en la Argentina desde comienzos de la década de 1990, el pago en especie *con libre disponibilidad* a los titulares de ese tipo de contratos.

Ahora bien, el petróleo y el gas extraídos, ¿hasta qué punto son de “libre disponibilidad”? O mejor, ¿desde qué punto? Adelantamos la respuesta: la libre disponibilidad es absoluta en el mercado interno, y relativa de cara a la exportación, porque las ventas externas están condicionadas al autoabastecimiento previo del mercado interno. Desde el punto de vista económico, y considerando su exposición en el mercado, esto es, la modalidad de su consumo, los hidrocarburos exhiben la aptitud de un consumo rival y excluyente, y por lo tanto son bienes privados. De ahí a considerar al petróleo un *commoditie*, y al gas, con ciertas reservas, un *cuasi commoditie*, hay un solo paso que implica, cuando se lo da, una posición política de fondo, sobre todo si la calificación se utiliza para desarticular todas las cuestiones planteadas hasta aquí. Pero no son *commodities* como las vacas y el trigo, aunque en abstracto resulten asimilables a cualquier bien privado. Y esto es así porque además de la propiedad, de acuerdo con el derecho positivo en la Argentina la provisión necesaria y suficiente de energía es un Bien Público primario, que está íntimamente vinculado con otros, como la preservación del medio ambiente, y del cual se desprenden varias series de Bienes Públicos derivados. La vieja Ley de Hidrocarburos –todavía vigente–, cuando se refirió al autoabastecimiento, reglamentó precisamente lo que se acaba de plantear: el Estado nacional debe garantizar la provisión de la energía derivada de los hidrocarburos producidos localmente hasta satisfacer la demanda interna de la misma, y no existe un solo proyecto de nueva Ley de Hidrocarburos serio que revise, o elimine, semejante decisión política. Y corresponde aclarar que la utilización del concepto mismo de *autoabastecimiento*, y no, meramente, del de *abastecimiento*, apunta a la vinculación con otro Bien Público que actualmente goza de estatuto constitucional, cual es el de promover el desarrollo de las fuerzas productivas locales.

O sea que el Estado no sólo debe garantizar la provisión de los suficientes hidrocarburos como para dar satisfacción a la demanda interna –independientemente de quién o quiénes los exploten–, sino que además debe lograr que se lo haga con producción local. Y esto significa, por lo tanto, que el marco normativo y político convirtió al petróleo y al gas, desde el punto de vista económico y expuestos al mercado, en Bienes Públicos “club”, esto es, que poseen un consumo no rival, pero excluyente. En otros términos, quiere decir que el Estado nacional *debe* garantizar la provisión de hidrocarburos como para satisfacer a la demanda interna (con el agregado, como señaláramos, de que se lo haga apelando a la producción local), de manera que el consumo de cualquier sujeto no vaya en detrimento del consumo de otro, aunque pueda ser excluyente, ya que debe pagarse por el mismo.

Como se ve, el ejemplo ilustra debidamente la sobredeterminación institucional de todos los bienes. En la Argentina, de acuerdo con la legislación positiva los hidrocarburos, cuando aún permanecen como una presunción que duerme en sus reservorios, son bienes naturales y públicos; al explorarlos, ya se los valoriza, y agregan a las anteriores la característica de bienes económicos; su explotación (sea por administración o concesiones) los convierte en Bienes Públicos “club”, comercializables internamente sin limitaciones pero no externamente hasta tanto no se alcance el autoabastecimiento; y finalmente, si el autoabastecimiento está garantizado, acceden a la categoría de bienes privados con libre disponibilidad absoluta, pudiendo constituir saldos exportables.

Y para finalizar con el ejemplo, digamos que estas consideraciones se hicieron recientemente explícitas durante la crisis energética argentina y la interrupción de los suministros de gas a la República de Chile. Ante la escasez local, y *pese a que existen contratos de exportación de gas a Chile firmados por concesionarios privados*, el Gobierno, dada la potestad estatal y el marco institucional descripto preexistente, ordenó interrumpir los suministros porque se trata, en definitiva, de un Bien Público. Y si bien hubo quejas del vecino país, e internamente voceros oficiosos de los concesionarios reivindicaron el carácter de *commodity* del fluido, lo cierto es que todas las partes debieron aceptar las medidas dispuestas por las autoridades nacionales.

BIENES PÚBLICOS: (IN)DEFINICIONES Y CLASIFICACIÓN

Hay que insistir en el hecho fácilmente constatable de que los Estados nacionales en América Latina en general, y el Estado nacional argentino, en particular, exhiben un deterioro agravado por: a) Las sucesivas reformas meramente descentralizadoras y privatizadoras, impulsadas por dogmatismos ideológicos y sin la contención de racionalidad alguna desde la perspectiva de la efectividad del servicio público; b) La “tecnificación”, cuando no atrofia de la iniciativa política con verdadero anclaje en la voluntad popular, privando al Estado nacional de su principal razón de ser: la construcción de un sentido colectivo mediante la definición de los objetivos estratégicos de la comunidad y la ejecución de planes globales de desarrollo; y c) La fe ciega en los mecanismos de asignación del mercado, que entre otros efectos perniciosos legó sistemas públicos de planeamiento y monitoreo de impacto sumamente debilitados, y frustró las iniciativas que intentaron introducir criterios de modernización y evaluación en función de resultados.

De ahí que sea necesario un replanteo del accionar estatal, pero con clara conciencia de que no alcanza con volver a la planificación estratégica de la década de 1970, o con cualquier otra impronta restauradora por el estilo, habida cuenta de que no se trata *sólo* de hacer lo que el mercado (porque no puede o porque no quiere) en definitiva no hace, subordinando el despliegue de los Bienes Públicos a las fallas de aquél. El mercado “falla”, además, porque dado el carácter privado de cada uno de sus participantes no planifica, y en él entonces la asignación de recursos opera *ex post* de los hechos que conducen a las crisis recurrentes, con los costos sociales y económicos que tales emergencias conllevan para la comunidad; el Estado por su parte posee la aptitud de planificar en el sentido estricto del término, de asignar recursos *ex ante*, sin que sean mediatizados por el mercado. Y esto merece una ligera digresión.

El concepto de *planificación* no tiene que ver con la idea de “asignación perfecta” de recursos, ni asignación “científica”, ni “más humana”.¹⁶ Como bien señala Mandel: “Significa simplemente asignación ‘directa’, *ex ante*. Como tal, es el opuesto de la asignación de mercado, que es *ex post*. Estos son los dos modos bási-

¹⁶ Al respecto, véase “En defensa de la planificación socialista”, de Ernst Mandel, incluida en una compilación que arroja luz sobre estas cuestiones: *La crisis de la economía soviética y el debate Mercado/Planificación*, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, 1992. Además de un par de ensayos de Mandel, contiene interesantes aportes de Alec Nove y Diane Elson.

cos de asignación de recursos, y son fundamentalmente distintos en su contrario, aún si en ocasiones pueden ser combinados en precarias e híbridas formas transicionales (que no serán automáticamente autorreproductivas). Tienen, esencialmente, una lógica interna diferente. Generan distintas leyes de movimiento. Difunden motivaciones divergentes entre productores y organizadores de la producción, y encuentran expresión en distintos valores sociales.” (Mandel, 1992). Seguidamente Mandel plantea que puede haber planificación “despótica” o “democrática”, “racional” o “irracional”, manejada por tecnócratas o por los mejores cuadros de la inteligencia científica, trabajadores o especialistas desinteresados, así como también puede haber planificación basada en rutinas, costumbres, tradiciones, magia, ignorancia, etcétera. Por el lado de los mercados, puede haberlos con libre competencia “perfecta”, casi imposible en la práctica, o sesgados por monopolios, puede haber mercados conviviendo con regímenes políticos autocráticos o despóticos, como también puede haberlos conviviendo con democracias parlamentarias avanzadas, e incluso puede haber mercados que resulten beneficiosos para las grandes mayorías durante ciertos períodos, y desastrosos durante otros. Como es obvio, a Mandel le interesa destacar que no es posible hablar de planificación si ésta no implica la asignación directa, *ex ante* de los recursos, tal como lo hacen las empresas privadas *hacia el interior* de sus organizaciones, para luego participar *ciegamente* en un mercado que, por esencia, asigna los recursos *ex post*, a través del sistema de precios.¹⁷

Ahora bien, el problema de ciertas lecturas del marxismo radica en la visión reduccionista del Estado (en tanto mero reproductor de las relaciones sociales) y su visión teleológica que plantea un devenir histórico hacia una comunidad universal socialista y, por lo tanto, *sin* Estado. En tal sentido la concepción reduccionista del Estado según el marxismo convencional coincidiría con la tercera visión reseñada por Maintz, esto es, la denominada “políticoeconómica”, y bien podría argumentarse que a confesión de partes, relevo de pruebas. Pero no hace al caso discutir aquí —ni ratificar una vez más— los puntos de intersección o coincidencia entre las izquierdas radicalizadas y la derecha extrema en lo que al Estado se refiere, aunque las primeras propongan su extinción y las segundas su continuidad en defensa de los intereses de los ricos; se trata de aprovechar teóricamente el registro de una tensión entre la producción social y el mercado, de analizar hasta qué punto la producción social no se ubica solamente en un pasado remotísimo y en un incierto futuro (al momento de la consumación de los tiempos, o sea, al cabo de la superación de la contradicción con el mercado), de rescatar la idea de que sólo puede planificarse (en el sentido de asignar recursos directamente) en el interior de las unidades privadas de producción o en dicho futuro incierto, y de preguntarse finalmente si es razonable plantear que

¹⁷ Federico Engels, en el *Anti Dühring* (Ed. Grijalbo, México, 1968), señaló la “incompatibilidad entre la producción social y la apropiación capitalista”, advirtiendo que las empresas privadas organizan racional y planificadamente la producción en cada fábrica, pero en el marco de la anarquía de la producción en la sociedad en su conjunto. Mandel, en *El Capitalismo Tardío* (ERA, México, 1979) registró la tensión existente entre una racionalidad parcial (propia de cada unidad productiva) y una irracionalidad global.

cierto tipo de Estado nacional puede, a través de la producción/provisión estatal de *cierto tipo de bienes y su organización en consecuencia*, asumirse como el primero de los términos de la contradicción entre la producción social y el mercado, y *planificar*, asignando recursos *ex ante*, para el conjunto de la comunidad.

Veamos mejor. Ya se dijo que el sector público no es uno más, sino un *primus inter pares* por ser, desde el punto de vista sectorial, el continente del Estado nacional. Pero si al Estado se lo postula como meramente empresario (o, para poner un ejemplo más acorde, si a los efectos de ilustrar su participación sectorial se acude a una empresa estatal), cae de maduro que salvo por pertenecer al ámbito de la propiedad pública en nada se diferencia del sector privado: puede planificar asignando directamente recursos en su interior como cualquier otro participante del mercado, y salir con su oferta a la captura de demandantes/consumidores, ajustando luego, *ex post*, la función de producción de acuerdo con los resultados.¹⁸ Es curioso, pero por este sendero intelectual se lo gra la percepción de que planificar hacia el interior hace a la esencia del Estado burocratizado, introvertido, incluso hiperactivo (tan hiperactivo como costoso), pero claudicante.

Parece innecesario repetir entonces que el sector público sólo puede ser considerado como un sector más, a la par del sector privado, por ejemplo, cuando se realizan algunos análisis de tipo contable. O que el sector público, si bien es el continente (desde cierto punto de vista) del Estado, no lo expresa, porque éste siempre se ubica por encima de los sectores, incluido el público. También parece redundante advertir, transcurridas exactamente siete décadas desde la primera edición de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes, que hace a la esencia del Estado nacional la intervención para introducir en el mercado y “desde arriba” la racionalidad “macro” que no posee, o mejor, que no puede poseer (ya que su existencia depende, en última instancia, del despliegue de la micro-racionalidad de sus animadores privados, los cuales a su vez sólo promoverían cierta macro-racionalidad por la vía del absurdo, enajenándose de la privacidad). Pero Keynes, como es sabido, dio un paso de gigante cuando planteó que para contrarrestar en el mercado la posibilidad de una demanda deficiente, lejos de promover un retroceso del Estado o un movimiento en el sentido de minimizarlo, se debía recurrir a su aptitud de interventor, ya sea como comprador o exactor, o como prestador de último recurso. Y nótese que cuando el Estado compra de acuerdo con la prédica keynesiana respecto de las políticas fiscal y monetaria, por ejemplo, opera en el mercado, pero según un

¹⁸ Se deduce que inspiran a estos párrafos no sólo una toma de distancia del socialismo utópico, sin Estado, sino también del estatismo propio de los socialismos reales y de los nacionalismos “de medios”. La intención es advertir que de nada sirve añorar una clase política nutrida de estadistas (suele decirse que, en la Argentina, el último estadista fue el presidente Arturo Frondizi), porque resulta baladí suponer su existencia careciendo de Estado nacional. Es más, en la medida en que no se cuenta con un Estado nacional acorde con el nacionalismo “de fines” (no cooptado por una clase en detrimento de las demás, por ejemplo, ni desprovisto de la titularidad efectiva de la máxima instancia política de la Nación) ignoraremos si hay entre nosotros verdaderos estadistas.

principio de racionalidad opuesto al de la maximización de utilidades para sí porque, entre otras razones, *puede hacerlo*; y en rigor lo hace respondiendo a un principio de racionalidad política, y para revertir la tendencia hacia la discontinuidad, precisamente, de la micro-racionalidad por imperio de las crisis recurrentes.

Ahora bien, ¿qué significa la intervención estatal keynesiana? En línea con el razonamiento que se intenta en estas páginas, y al margen de la consideración de sus aportes sustantivos y de la viabilidad exitosa de sus recomendaciones, significa la emergencia en la teoría –y, ciertamente, también en la práctica– de un Estado nacional consciente de su aptitud no sólo para implementar determinadas políticas económicas, sino incluso para *sobredeterminar institucionalmente* a la totalidad y a cada una de las partes del conglomerado histórico nacional. Si el aumento de la preferencia por la liquidez, siempre a guisa de ejemplo, precipita la crisis, y esa institución que es el dinero pierde gradualmente sus atributos, el Estado, en tanto máxima instancia política de la Nación, interviene para sobredeterminarla, le disminuye capacidad de rendimiento en la medida en que permanezca inmovilizada, e incluso la “envilece”, ya sea modificando las condiciones del mercado financiero al funcionar como oferente, ya sea incursionando en la economía real como demandante (a fin de cambiar el signo de la curva de rentabilidad), o mediante ambos procedimientos a la vez. Entonces el dinero, un bien emblemático con una carga simbólica que lo asocia sin solución de continuidad con el derecho de propiedad privada, al ser objeto de sobredeterminación institucional por la intervención de *cierto tipo* de Estado nacional, demuestra su carácter de Bien Público provisto, precisamente, por éste.¹⁹

En definitiva el Estado nacional, una categoría histórica, es productor y/o proveedor potencial de Bienes Públicos, en la medida en que se organice para convertir esa potencia en acto. La dilucidación conceptual de los Bienes Públicos se da en el curso del proceso social; por tal motivo, y en sentido estricto, los Bienes Públicos son indefinibles –característica que además debe generalizarse, por imperio de la acción del Estado, a todos los bienes materiales e inmateriales–, al tiempo que a la vez devienen de una *descripción política* permanente. La descripción inacabada por inacabable, ya que se trata de cuestiones expuestas al cambio constante, histórico, permite avizorar que constituye una suerte de definición frustrada, en primer término; en segundo término, impide su transferencia completa al campo administrativo: mientras en éste se realizan, o mejor, se producen y/o proveen los Bienes Públicos acordes con su momento histórico y la relación de fuerzas que se registra en la comunidad, permanecen en el espacio político donde son motivo de una (re)descripción en la mayoría de los casos lenta y gradual, pero perpetua. Finalmente corresponde advertir que, cuando el Estado asigna recursos de cualquier naturaleza

¹⁹ Y, dicho sea de paso, modifica la percepción usual de otra institución, la de la propiedad privada, un derecho constitucional de primerísima importancia cuyo ejercicio, lógicamente, requiere y hace aconsejable que una parte sustantiva de los bienes permanezca en el ámbito privado. Sin embargo, nótese que el derecho positivo de la virtual totalidad de las naciones modernas incluye la hipótesis de la expropiación.

en forma directa, esto es, *ex ante* y al margen del mercado, de hecho no sólo planifica, sino que además anima el equivalente, en el seno del sistema capitalista, de la *producción social*, y transforma esos recursos en Bienes Públicos.

Bienes públicos: un primer abordaje

Hechas las consideraciones anteriores, corresponde revisar el estado actual de las teorizaciones respecto de los Bienes Públicos desde una perspectiva económica. Para ello amerita recordar que los denominados *bienes privados* son aquellos que cumplen con el requisito de ser apropiables en términos individuales, lo cual supone que su consumo debe ser rival y excluyente respecto de terceros. También la definición provista por los economistas de los *Bienes Públicos “puros”*, a fin de distinguirlos de los bienes privados, se basa en ciertas propiedades constatables a partir de su exposición al consumo, esto es, de su posicionamiento y consecuente realización (o no, por imposibilidad) en el mercado, y de las propiedades de rivalidad o no rivalidad y de exclusión o no exclusión respecto de sus beneficios.

De ahí que, tal como postulara Paul Samuelson en un artículo, a esta altura, célebre (1954), si el consumo de un bien cualquiera es “no rival” –quiere decir, cuando su consumo por algún sujeto no impide o reduce el consumo de otro sujeto del mismo bien, porque desde la perspectiva del consumo resulta virtualmente ilimitado–, y cuando es “no excluyente” –quiere decir, si resulta virtualmente imposible inhibir a cualquier sujeto de su beneficio–, se estaría en presencia de un Bien Público “puro”. Sin embargo, y también de acuerdo con esta concepción, abundan los Bienes Públicos que no poseen las dos cualidades, o que, poseyéndolas en una circunstancia, dejan de poseer relativamente alguna de ellas según se modifiquen las condiciones del mercado.

El Bien Público puro por excelencia, casi diríamos *paradigmático*, es la defensa nacional, que no cambia en términos de no rival y no excluyente porque crezca la población, esto es, por el aumento de su “consumo”. De ahí la inviabilidad de la hipótesis, desde el punto de vista económico, de que el Estado abandone su provisión dejándola en manos del sector privado. En tal caso, aun suponiendo un proyecto de privatizar la defensa, al no poder inhibir a nadie de sus beneficios (esto es, ante la no-exclusión absoluta, ante la imposibilidad fáctica de introducir a la defensa nacional en el sistema de precios) el financiamiento debería ser por pago voluntario. O sea que la población, por las características de no rivalidad y no exclusividad absolutas de la defensa nacional, gozaría de sus beneficios si pagara directamente o no pagara por su provisión, y carecería de incentivos para proceder en un sentido u otro.

En consecuencia es razonable deducir que, privatizada la defensa, carecería de financiamiento.

Pero existen Bienes Públicos –siempre según esta concepción de los mismos– que aun poseyendo la propiedad de no rivalidad y no exclusión, son pasibles de que las circunstancias modifiquen esas características. Sería el caso de un puente sobre un río caudaloso, por ejemplo, en un lugar donde no hubiera formas alternativas y a costos razonables para pasar al otro lado. Suponiendo una determinada capacidad del puente, digamos de diez vehículos por minuto, su propiedad de no rivalidad y no exclusión estaría condicionada por los cambios en el mercado, en principio dados de modo espontáneo. Pero si aumentaran los precios de los combustibles bruscamente, o el de los automóviles, muy probablemente caería la demanda del puente, y lo cruzarían sólo cinco vehículos por minuto, digamos, “subconsumiéndolo”. Operaría una cierta exclusión, aunque de modo indirecto; contrariamente, si los precios de los automóviles o de los combustibles disminuyeran, la demanda del puente aumentaría y tratarían de recorrerlo no diez, sino quince o veinte vehículos en el mismo minuto, dándose entonces un principio de rivalidad por mera saturación y quedando de manifiesto, al menos durante el período de euforia consumista, “el suministro insuficiente” del Bien Público *puente*.

Desde el punto de vista teórico, el subconsumo y el suministro insuficiente son los dos *fallos de mercado* respecto de los Bienes Públicos así concebidos. En el ejemplo anterior se apeló a cambios indirectos en el mercado que modificaran la demanda del puente. Pero dadas las características del mismo, se trata de un Bien Público pasible de alteración de su propiedad de no exclusión mediante la fijación de un peaje, esto es, de un precio por su consumo. En ese caso los efectos serían similares a los anteriormente señalados, habría menos demanda y, por lo tanto, un cierto subconsumo, aunque muy probablemente se postergaría el otro fallo del mercado, el suministro insuficiente.

O sea que resultaría de algún modo agraviada la eficiencia económica, aunque podría argumentarse que, dado que pagaría el peaje quien efectivamente utilizara el puente, sería más equitativo proceder a su arancelamiento. Pero desde la perspectiva de la dilucidación de la eficiencia, sin embargo, e incluso de la equidad, éstas resultarían siempre agraviadas al poner un precio por el consumo de un bien no rival, dado que el costo marginal por ese consumo adicional es nulo, al tiempo que el beneficio marginal de quien percibe el peaje es positivo. Pero ese beneficio marginal positivo sería el incentivo, si bien generaría cierto subconsumo, para proveer el bien y evitar por lo tanto el segundo fallo del mercado, esto es, el suministro insuficiente.

Desde la formulación realizada por Samuelson en la década de 1950 hasta la desarrollada por otro Nobel de Economía, Stiglitz (nacido en 1943; Premio Nobel en

2001), en la actualidad, el racionamiento de la economía, el despliegue de un mercado competitivo eficiente en el sentido de Pareto, jamás podría lograrse en el caso de los Bienes Públicos puros, no sólo por la no rivalidad sino también por su no exclusividad (Stiglitz, 2003). O sea que corresponde destacar lo ya señalado respecto de la propiedad no excluyente, esto es, que existen bienes que, aun siendo portadores de valor incorporado, no pueden ingresar al sistema de precios y por lo tanto están fuera del mercado, y que para estos economistas generan un problema adicional, al cual denominan “el problema del polizón”, esto es, de quien disfruta de los beneficios de dichos bienes sin pagar por ellos.

Desde otro punto de vista, la existencia de bienes *económicos* que no pueden expresar su valor en un precio determinado porque no son transables en el mercado abre un campo de análisis y proyección teórica que luego será desarrollado con mayor detenimiento. Además, debe mantenerse presente la distinción entre los bienes “naturales”, por denominarlos de alguna manera, y los bienes económicos, especialmente en la actualidad, cuando el desarrollo científico y tecnológico habilitó la comprensión y la necesidad consiguiente de políticas públicas, por ejemplo, a fin de proteger el medio ambiente. Y a estas limitaciones teóricas corresponde agregar también una crisis respecto del análisis motivacional de los agentes económicos y sociales, como lo consigna Stiglitz, entre otros. En efecto, al referirse a la cuestión denominada el “problema del polizón”, plantea inicialmente que éste refleja un dilema dificultoso respecto de los incentivos, habida cuenta de que los agentes económicos deberían razonar siempre en los siguientes términos: “Si el bien se va a suministrar de todos modos, ¿por qué debo pagar? Mi aportación sería insignificante y apenas alteraría la oferta agregada.” Y concluye: “Naturalmente si todo el mundo razonara de la misma forma, el bien no se suministraría. Ese es uno de los argumentos por los que el Estado suministra estos bienes, ya que tiene poder para obligar a la gente a contribuir (por medio de los impuestos).”

Muy bien, pero Stiglitz seguidamente anota un comentario que, correctamente leído, contradice (aunque parcialmente, si se quiere) nada menos que el principio de racionalidad de la economía capitalista, esto es, el de maximización de los beneficios postulado como piedra basal de la teoría por los clásicos, encabezados por Smith. Escribe Stiglitz: “Pero hay muchos casos de bienes públicos que son financiados voluntariamente: los parques de bomberos formados por voluntarios, las instituciones benéficas locales, la Cruz Roja, la televisión pública y otros muchos. ¿Cómo los explicamos? ¿Es posible que los economistas hayan exagerado la naturaleza “egoísta” del hombre? Algunos estudios recientes de economía experimental así lo sugieren. Estas situaciones experimentales tienen por objeto enfrentar a los individuos a situaciones en las que podrían comportarse como polizones si quisieran; o cooperar en el suministro del bien público. Sistemáticamente, se observan más casos de cooperación y menos casos de polizones de lo que sugeriría un análisis económico de los incentivos egoístas. Curiosamente, cuando los economistas parti-

cipan en estos experimentos, su conducta es sistemáticamente más acorde con las predicciones de su teoría.”

Estos auténticos claroscuros respecto de los fundamentos motivacionales del comportamiento de los agentes sociales deben ser tenidos en cuenta al analizar los Bienes Públicos y su administración. El principio de racionalidad funciona sin lugar a dudas en el ámbito de las empresas y, por extensión, en el mercado, pero el mercado está muy lejos de abarcar todo lo que efectivamente sucede y es trascendente en la sociedad, incluso en el interior y por afuera del aparato estrictamente económico. La existencia de bienes económicos no transables por ser intrínsecamente ineptos para excluir consumos no deseados lo prueba, y la gravitación de otros bienes “naturales” que hacen al desarrollo sustentable de la producción, lo ratifica.

También parece claro que las motivaciones, conforme el análisis recorre los márgenes del núcleo productivo formal, especialmente cuando se toma distancia respecto de las grandes empresas que dan cuenta de la concentración económica, exhiben una creciente variedad, recortando severamente la vigencia absoluta del principio de racionalidad. Y no sólo en los márgenes del aparato económico, esto es, si la toma de distancia para el análisis se realiza en un sentido horizontal, es constatable lo anterior; también al tomar distancia en un sentido vertical, y se mira el problema desde arriba, con un enfoque, diríamos, “estatal” de la cuestión, o mejor, por encima y de manera abarcativa –desde el Estado nacional, último y más alto punto de mira posible–, resulta constatable lo mismo.

Y antes de continuar es pertinente consignar una consideración fundamental. El enfoque económico de los Bienes Públicos provee ciertas ventajas metodológicas y ontológicas, especialmente al vincularlos con sus posibles financiamientos. Pero el problema radica en que se ha cedido frecuentemente la definición teórica de los Bienes Públicos a los economistas, cuando son en verdad los individuos y sus construcciones sociales los que deberían dilucidar cuáles resultan deseables, necesarios y esenciales. En última instancia, los Bienes Públicos emergen en función de lo que la sociedad decide que debiera distribuirse libre y equitativamente, empezando por los involucrados en la serie de derechos constitucionales fundamentales, y eso tiene poco que ver con la estrecha definición económica, que debe ser una fuente de metodología de asignación óptima de recursos, y no de finalidad.

Por último corresponde advertir que, a diferencia de la teoría económica clásica de los Bienes Públicos basada en gran medida en el supuesto y la persistencia de las conductas antisociales como la del “*free rider*” (conducta del polizón), y que según Stiglitz (2003), como se advirtió más arriba, merecería revisarse, el objetivo final de la política pública debiera tender a la incorporación definitiva del Bien Público al comportamiento concreto de la comunidad, mediante la autogestión y la autoregulación, que es de lejos la forma más eficiente de provisión y producción de

un Bien Público. Por ejemplo, resulta más eficiente lograr una conducta ciudadana preventiva de no tirar basura y cuidar la limpieza de las calles que generar un aparato administrativo y de servicios para recoger sistemáticamente la basura tirada por individuos desaprensivos. La *devolución* social del bien público, con distintas etapas intermedias, como por ejemplo acciones comunitarias, asociaciones vecinales, o soluciones individuales privadas,²⁰ salvo para algunos Bienes Públicos “puros” cuyas externalidades superan ampliamente el ámbito local, es la forma deseable final de su provisión.

Clasificación de los Bienes Públicos

Cuando anteriormente se planteó la existencia de bienes privados y de Bienes Públicos puros quedó establecida una oposición extrema, los dos polos entre los cuales se da una amplia gama de bienes intermedios caracterizados por diversos grados de “impureza”. En determinados casos, la calificación de “puros” de ciertos Bienes Públicos está condicionada históricamente, como lo prueba un análisis con mayor detenimiento de la defensa nacional y de la seguridad interna. Y esto es así porque ciertos aspectos de ambas cuestiones podrían escapar de la órbita del Estado, considerados desde la perspectiva de los bienes que los componen, y en el sentido de que no fueran provistos por éste (con independencia de quién los produjera), sino por el sector privado. Las armas que constituyen un pequeño arsenal disuasivo son bienes privados, y si se desplegaran para dar seguridad a un emprendimiento privado resultarían un consumo claramente rival y excluyente. Sin embargo, como escribió Max Weber en 1919, el Estado moderno es “la comunidad humana que, en el ámbito de determinado territorio (el «territorio» es el elemento diferencial) requiere exitosamente como propio el monopolio de la violencia física legítima”. Y agregó, a modo de conclusión: “Lo peculiar de la época actual es que a las demás agrupaciones o a los individuos sólo se les da el derecho a la violencia física en tanto el Estado lo consiente. El Estado se presenta como la única fuente del «derecho» a la violencia.”

²⁰ A título de ejemplo, si tanto la preservación energética y del medioambiente, como el derecho a energía eléctrica son dos Bienes Públicos valorados por la comunidad, una alternativa a las costosas redes de energía puede ser la instalación individual de paneles solares y de sistemas de ahorro de energía organizados por las comunidades locales. La experiencia de la Provincia de Jujuy, en el norte de la Argentina, es aleccionadora al respecto: a los pliegos licitatorios de la concesión de la distribución del mercado concentrado de la capital provincial, se anexó la atención del mercado disperso, esto es, el constituido por pequeños poblados, e incluso por viviendas aisladas y solitarias en la Puna. Se apeló a importantes subsidios explícitos que significaron el financiamiento casi total del mercado concentrado al disperso, aunque los destinatarios debieron asumir una parte de los costos. Y con equipos de trabajadores sociales se logró capacitar a los usuarios y la virtual devolución del servicio.

Quiere decir que por motivos extraeconómicos con fuerte anclaje en el desarrollo histórico y social un bien privado puede revertirse en un Bien Público puro aunque, en determinadas circunstancias, éste sea total o parcialmente producido por el sector privado. Siguiendo con el ejemplo del monopolio estatal del ejercicio legítimo de la coerción, el Estado no renunciaría al mismo –ni a la provisión de seguridad– si posibilitara el funcionamiento de agencias privadas reguladas por él y articuladas a su política pública al respecto.

Por todo lo anterior, en consecuencia, es evidente que la clasificación de los Bienes Públicos requiere una categoría que trascienda la consideración económica de los mismos según sus diversas aptitudes al ser expuestos al consumo, y que vaya incluso más allá de una de las categorías que aún resulta motivo de serias discusiones y reparos, como es la de Bienes Públicos preferentes. En dicha categoría más amplia que la de los preferentes deberían incluirse numerosas prestaciones estatales prescritas en la Constitución Nacional y en varias leyes que hacen al bienestar más primario y general de los ciudadanos, ya sea por su mención explícita, ya sea por estar contenidas implícitamente en una serie de derechos.

Pero a los efectos de avanzar luego en la redacción de una Guía de Procedimiento para la identificación de los Bienes Públicos, su calificación, cuantificación y definición del financiamiento óptimo, corresponde consignar previamente la siguiente clasificación, con un breve comentario aclaratorio:

1. *Bienes Públicos puros*: Como ya se dijo, son aquellos cuyo consumo no es rival, y además no existe en su caso forma alguna de aplicar el principio de exclusión. Como ejemplos típicos, además de la defensa nacional, puede mencionarse al alumbrado público y ciertas obras de infraestructura, como carreteras y puentes, siempre que no estén congestionadas y no se cobre peaje.
2. *Bienes Públicos “club”*: Estos son los que, aun poseyendo la aptitud del consumo no rival, admiten la posibilidad de la exclusión. Como ejemplos típicos podría nombrarse, en la Argentina, la provisión domiciliaria de agua potable, gas o electricidad, siempre que no haya congestión (esto es, un exceso de la demanda). Según algunos autores las grandes concentraciones urbanas provocaron un incremento del consumo rival de estos bienes, debiendo por lo tanto considerárselos semipúblicos o semiprivados. Nótese también que su aptitud para la exclusión habilita el cobro por su disfrute, entrando en juego la necesaria comparación entre los costos de su aran-

celamiento y la predisposición de los usuarios para pagar ciertos niveles tarifarios. Stiglitz en tal sentido menciona que el agua en la mayor parte de los Estados Unidos se distribuye gratuitamente, dados los altos costos de su administración en caso de arancelamiento, financiándose con recursos del presupuesto centralizado. O sea que para diferenciar los Bienes Públicos “club” de los semipúblicos o semiprivados, en definitiva, deberá centrarse el análisis en la existencia de diversos grados de consumo rival, además de su propiedad de exclusión.

3. *Bienes Públicos compartidos*: Contrariamente a los anteriores, en este caso el consumo es rival, pero no puede operar la exclusión. Como ejemplo paradigmático se brinda el del espacio público en las grandes ciudades, donde la ocupación de cada uno va en detrimento de la ocupación de los demás, pero nadie puede ser excluido, en principio.
4. *Bienes Públicos preferentes*: Son aquellos cuyo consumo individual produce una externalidad positiva para el conjunto social, y ante los cuales la sociedad ha elaborado una alta valoración. La protección de los niños, los ancianos y los discapacitados, y la promoción de la educación y la cultura, por ejemplo, expresan la *preferencia* estatal –en consonancia con la comunitaria– respecto de su provisión y consumo, por considerar que sus externalidades redundan en impactos positivos en la sociedad. Lo contrario a los Bienes Públicos preferentes son los *condenables* o *punibles*, como las drogas, el tabaco o el alcohol, cuyo consumo es repudiado por la sociedad en base al convencimiento de que su impacto es negativo para la misma. El liberalismo clásico ha sido reticente en la estimación de los Bienes Públicos preferentes, aconsejando que su provisión sea muy mesurada y en el marco de una extrema prudencia.
5. *Bienes Públicos comunes*: Algunos autores proponen esta última categoría para referirse a los que la sociedad, con independencia de su comportamiento al ser expuestos al consumo, considera tan básicos y elementales que no pueden ser dejados al libre juego de la oferta y la demanda; por el contrario, su asignación debe ser directa y responder a una perspectiva pública, a fin de garantizar el respeto de cada ciudadano en su calidad de persona. Ingresarían en esta categoría, por lo tanto,

las libertades básicas, el achicamiento de la brecha en la distribución del ingreso y la riqueza, y los bienes materiales básicos (educación, salud, empleo, vestido y vivienda, por ejemplo). Casi todos los Bienes Públicos reconocidos como derechos en la Constitución Nacional argentina, en rigor, enriquecerían esta categoría.

XII

EL PROBLEMA DE LAS EXTERNALIDADES

El concepto referido a los Bienes Públicos es un lugar común en la literatura económica desde los importantes aportes teóricos de Johan Gustaf Knut Wicksell, economista marginalista sueco que viviera entre 1851 y 1926, fundador de la denominada Escuela Escandinava, y en la actualidad considerado un precursor en el marco del “nuevo institucionalismo económico” de la “economía política constitucional”, corriente animada, entre otros, por el Premio Nobel (1986) James Buchanan. Esta corriente teórica trata de generalizar los conceptos metodológicos del neoclasicismo (principios de racionalidad basados en la maximización de la utilidad por el lado del consumo y del beneficio por el lado de la oferta) al ámbito político, donde se registra la existencia de sujetos sociales que despliegan (o deberían desplegar) determinadas conductas guiados por el *bien común*.

En su momento, Wicksell y sus continuadores se preguntaron si era posible que los políticos profesionales también ajustaran su conducta según algún principio de racionalidad de tipo individual, como en el caso de la maximización de la utilidad (propio de los consumidores) o de la maximización del beneficio (propio de los oferentes). Y puesto el fenómeno bajo la lupa analítica llegaron a la conclusión de que, en efecto, los políticos profesionales tomarían sus decisiones en función de maximizar la utilidad y, por lo tanto, no habría motivo alguno para no estudiarlos a la luz de la metodología individual-subjetivista en boga, cualquiera fuera la “utilidad” de marras y el juego de necesidades satisfechas correspondiente. De ahí que la “economía política constitucional” elaborada por Buchanan, entre otros, echando raíces en esa línea argumental que arrancó con Wicksell y la Escuela Escandinava propusiera considerar a las normas sociales y reglas de juego fijas (a las cuales denominaron “constituciones”) como aquéllas que aseguran el desenvolvimiento de una competencia particular, la que existe en toda comunidad organizada “para que los políticos que procuran los intereses públicos puedan sobrevivir”.

Las argumentaciones del pensamiento neoliberal a favor de la despolitización –o en pos de la degradación de *lo político*–, no pueden aportar novedad alguna. Sin embargo, corresponde consignar que sus cultivadores avanzaron sobre “la cuestión política” por considerarla inevitable, en primer término, y porque evaluaron necesario, en segundo término, intervenir en un campo en muchos aspectos apto para lanzar severas interdicciones sobre el propio. De ahí que la corriente de la “economía política constitucional” –vinculada también con la “teoría económica de la política”,

esa *derivación sorprendente*, según Maintz— a su vez busque anclaje en uno de los autores fundacionales de la teoría política moderna, Thomas Hobbes, y proclame como precursor a Wicksell, especialmente porque el economista sueco en 1896 ya había advertido sobre la futilidad de intentar modificar el comportamiento de los actores sociales individualmente, y la conveniencia en cambio de operar sobre las reglas y métodos estatuidos para la toma de decisiones. En otro orden, Wicksell ya desde entonces había planteado que las iniciativas reformadoras de las reglas de juego debían contar con “el consentimiento del gobernado”.

O sea que una formulación clásica fue resignificada por esta línea de razonamiento, la referida a que todo conglomerado social en determinadas ocasiones entiende que cierto sacrificio de la libertad individual redundará en algún beneficio colectivo (si de superar el denominado “estado de naturaleza” se trata), y que lo contrario, precisamente, deviene en un coste para todos, digamos que evitable. Y si el sacrificio requerido asume entonces la forma de una regla de juego fija, ésta es una “constitución”, cuya eficacia *sólo se consigue cuando se aprueba por unanimidad*. La idea es clave: la falta de unanimidad en la materia genera *costes externos*, o mejor, *externalidades*, las cuales habilitan la posibilidad de obtención de beneficios a favor de ciertos individuos, quienes actuarían en consecuencia y lograrían —sin asumir su parte de sacrificio— que los costes de su actividad recayeran en terceros.

Ciertamente, la apelación a Hobbes, a esta altura de la evolución del pensamiento occidental, resulta sugestiva. Revisando *El Leviatán* salta a la vista que en los dos primeros capítulos Hobbes formula una verdadera paradoja: al imaginar un origen popular del poder político (por delegatura, y planteando por primera vez la idea de *contrato social*), concluye justificando un férreo régimen absolutista. ¿El motivo? Habrá que buscarlo en el propio contrato, suscrito por quienes renuncian *absoluta e incondicionalmente* a la libertad individual para entregarla a una persona o grupo, constituyentes del Leviatán. Pero lo curioso es que no hay contrapartida en ese contrato, ya que el Leviatán (según Hobbes, un dios mortal) recibe la libertad del conjunto pero no promete absolutamente nada, está *fuera del contrato*, ejerce el poder como si la realidad social atravesara un constante momento de excepción.

Por supuesto que el contrato social hobbesiano, tal como fue planteado, duró poco, o mejor, poco duró su prestigio intelectual, porque inmediatamente después John Locke consideró —cuando pensó la idea de una democracia representativa— que era írrito, ya que sólo un demente podría renunciar en esos términos a la libertad, o alguien presa de un estado de locura debido, casi con seguridad, al excesivo temor. Para Locke el contrato social es válido si todos los que lo suscriben arrancan de una igualdad absoluta, en primer término, y gozan del pleno uso de sus facultades, en segundo término. Además es preciso distinguir entre “lo cívico” (la sociedad civil, en la actualidad) y el gobierno, siendo *exclusivamente* objeto de contratación social “lo cívico”, el orden social general. Eso es lo que se contrata inicialmente; luego,

con cierta posterioridad, en otro momento y pragmáticamente las comunidades se dan un gobierno cuyo ámbito específico es “la acción colectiva”, y sus límites, también específicos y precisos, son los derechos naturales (o humanos, en la actualidad). Ese gobierno legisla y asume una conducta en el marco de las limitaciones antedichas, sobredimensionadas también por la restricción de los representantes respecto de la permanencia en los cargos, que debe ser por períodos claramente determinados.

El razonamiento de Locke sobre la representatividad no mereció de parte de los neoliberales contemporáneos, lamentablemente, el mismo interés que las tesis de Hobbes, habida cuenta de que allí *también* opera la autolimitación de un derecho. Locke reconoce a todos los miembros de una comunidad el derecho a gobernar, dada la igualdad de arranque necesaria para que el contrato no sea írrito. Muy bien, pero si todos lo ejercieran simultáneamente, no existiría posibilidad alguna de superar la anomia, o mejor, el estado de naturaleza, y el conjunto carecería de mecanismos aptos para dirigir la acción colectiva. ¿Qué planteó Locke, entonces? Que se partiera el derecho a gobernar por la mitad, y se transformara en el derecho a elegir a los gobernantes (y que éstos devinieran *representativos*), y en el derecho a ser elegidos, pero siempre por períodos limitados, ya que los gobernados mantendrían como derecho inalienable el de insurgencia (aquí Locke recurrió a la más pura tradición escolástica, que había justificado el tiranicidio en ciertos casos), toda vez que los gobernantes pretendieran eternizarse en sus puestos.

De esta manera fue constituyéndose la Modernidad. Y tras la crítica de Locke a la concepción de Hobbes aparecieron numerosas posiciones que pusieron en tela de juicio incluso la idea de representación misma. En esa línea se destaca el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau, quien observó por primera vez que los representantes exceden con creces el mandato de delegación, preservan una suerte de derecho a la iniciativa, y bien pueden traicionar el mandato de sus representados. En tal circunstancia, y hasta tanto opere su recambio, se daría una situación curiosa y, sobre todo, ilegítima: la voluntad del representado permanecería en suspenso y sus intereses a la intemperie. Rousseau planteó con meridiana claridad, además, que la voluntad general es irrepresentable como tal, y que la única forma de resolver esa cuestión sería con la adopción de la democracia *directa* como sistema de gobierno, algo virtualmente imposible, pero siempre tenido en cuenta, al menos en tanto idealización.

En definitiva, la teoría económica trató en su momento de sistematizar críticamente –y de algún modo, tardíamente– la misma problemática que la teoría política, esto es, la referida al recorte de ciertos derechos, tal como lo exige la convivencia en organizaciones sociales con creciente complejidad. La libertad es uno de ellos, y algunos teóricos de la política, como Alexis de Tocqueville, también fue motivo de lecturas atentas, ya que habían advertido en el juego democrático la contradicción

entre las mayorías (que imponen su voluntad a las minorías, incluso de manera tiránica), acentuando el igualitarismo y en detrimento de la libertad, al tiempo que las minorías prefieren la preservación de los más altos niveles posibles de libertad, aun sacrificando la igualdad. Esa visión problemática –y problematizada– del juego democrático, junto con las tesis de Hobbes reseñadas, constituye uno de los puntos cardinales del ideario neoclásico, primero, y neoliberal, inmediatamente después.

O sea que siempre la vida social pondrá cierto sacrificio en juego. Por otro lado, esas decisiones que implican, como se dijo antes, un recorte de la libertad individual en función de beneficios colectivos, o de que no se produzcan, de lo contrario, determinadas pérdidas colectivas, también conllevan los denominados *costes de transacción* (en un sentido lo más general posible), los cuales aumentan cuanto mayor es el consenso, alcanzando su máximo cuando se logra la unanimidad, y marchan en relación inversa a los *costes externos* o las *externalidades* (de tal modo que, a mayores costes de transacción corresponderán menores externalidades y, a la inversa, a menores costes de transacción corresponderán mayores costes externos o externalidades). ¿Qué significa esto? Que cuando la comunidad asume unánimemente los costes de transacción de determinadas decisiones los *internaliza* colectivamente, eliminando su existencia en tanto generadoras de externalidades aprovechables por los individuos en detrimento del conjunto.

Ahora bien, siempre teniendo en cuenta el principio de racionalidad de la economía clásica y neoclásica, existen en el mercado los “buscadores de rentas”, esto es, quienes tratan de que las reglas se formulen o se interpreten, una vez formuladas, a su favor, organizados para el caso como grupos de interés que actúan sobre las decisiones políticas pertinentes. Y por supuesto que su desempeño sólo es posible cuando las decisiones se toman no por unanimidad sino por meras mayorías, destacándose entonces el papel en las democracias modernas de los políticos profesionales, quienes mediante diversos procedimientos (intercambio de votos, tendido de alianzas o coaliciones) pueden lograr la toma de decisiones que beneficien a una parte específica del conglomerado social, aun cuando los costes totales superen a los beneficios totales resultantes. Gordon Tullock –economista norteamericano nacido en 1922, y coautor con Buchanan del libro *El cálculo del consenso* (1993)– fue quien destacó estas cuestiones con mayor énfasis.

Respecto del concepto de *externalidades*, corresponde advertir que viene desde lejos en el pensamiento neoclásico, ya que apareció en la obra de Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou, por ejemplo, entendiéndose por tal cosa los efectos de un bien sobre quienes no participaron de la transacción del mismo. Pero el problema (o la virtud) de las externalidades es que a veces no pueden, sin la intervención de una instancia política superior, *internalizarse*, y fue Paul Samuelson (nacido en 1915; Nobel de Economía en 1970) quien sistematizó al promediar el siglo XX esta pro-

blemática, definiendo entonces la perspectiva económica de los que denominara Bienes Públicos puros tal como se los entiende en la actualidad.

Para Samuelson, la imposibilidad de *internalizar* los efectos de la transacción de ciertos bienes obedece a que su consumo es no excluyente; además, como es sabido, ese consumo debe ser simultáneamente no rival, lo cual significa que el consumo de un agente no agravia –por las características propias del bien– el consumo de cualquier otro. Pero en verdad todo bien económico, público o privado, potencialmente es apto para generar externalidades. Un perfume, la fachada de un edificio con alto valor estético o la difusión de ciertas ideas importantes para el conjunto social, arrojan externalidades imposibles de internalizar total o parcialmente, y no por ello abandonan su condición de bienes privados. Nadie puede ser excluido del consumo de la belleza que se externaliza cuando una obra es concebida y ejecutada por un equipo de arquitectos de primerísimo nivel, así como tampoco por consumir dicha belleza puede inhibir el mismo consumo por parte de terceros. O sea que dicha belleza, puesta en acto, genera una externalidad en general considerada positiva y un posible consumo de la misma no excluyente y no rival. Sin embargo los bienes que la provocaron no dejan por ello de ser privados (el consumo del edificio propiamente dicho continúa siendo excluyente y rival).

En la Argentina fue Alberto Benegas Lynch (h) quien, entre otros, advirtió que no debe confundirse la externalidad (positiva o negativa) con un derecho (adquirido o lesionado) según evolucionen los acontecimientos.²¹ El ejemplo que ofrece es el de un agricultor que utiliza la protección del viento y la sombra de un bosque (externalidad positiva) de su vecino para realizar cierto cultivo. Pero si el vecino tala parte de su bosque tendrá lugar una externalidad negativa para quien cultivaba aprovechando la protección y la sombra, y semejante circunstancia *podría ser interpretada*, erróneamente, como una lesión de un derecho adquirido. Nótese, sin embargo, que en un primer momento un sujeto (denominado, en la jerga de quienes participan de esta línea de pensamiento, *free-rider*, con frecuencia mal traducido como *polizón*) se beneficiaba por una externalidad, al tiempo que el propietario del bosque, al talarlo total o parcialmente, también se convierte en *free-rider*, pero al asumir el papel de generador de la externalidad (ahora, negativa).

Estos ejemplos podrían sugerir, sin embargo, que las externalidades poseen importancia, aunque siempre en una dimensión relativamente menor, y no es así. En

²¹ De gran solvencia intelectual, Alberto Benegas Lynch (h) es un escritor prolífico y polemista tenaz. A los efectos del presente trabajo se utilizó una muy difundida presentación suya de fines de 1997 ante la Academia Nacional de Ciencias. También de su vasta bibliografía fue consultado *Hacia el autogobierno: una crítica al poder político* (Emecé, Buenos Aires, 1993). Además del libro *Fundamentos de Análisis Económico* (Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990), Benegas Lynch (h) dio a la imprenta varios títulos, entre los cuales se destacan *Contra la corriente* (El Ateneo, Buenos Aires, 1992) y *Poder y razón razonable* (El Ateneo, Buenos Aires, 1992).

materia de política internacional abundan los ejemplos de países que se beneficiaron –o se benefician– por las externalidades que arrojó el desarrollo o la implementación de determinadas políticas públicas a cargo de otros países. Y en tal sentido es ilustrativa la situación de Alemania occidental luego de la Segunda Guerra Mundial, país derrotado en la contienda que exhibiría, pocos años más tarde, un “milagro” de crecimiento económico que rápidamente lo ubicaría entre las mayores y más importantes potencias del planeta.

En efecto, mientras los otros países europeos y los Estados Unidos, en el marco de la denominada Guerra Fría, debieron invertir ingentes recursos en el despliegue de arsenales militares de contención respecto de la ex-URSS y sus aliados, las inversiones en defensa de Alemania fueron prácticamente inexistentes, dada su condición de país vencido y, por lo tanto, desmilitarizado, constituyendo ésta una de las causas, si no la principal, del “milagro” económico aludido. O sea que las políticas de seguridad desplegadas por los Estados Unidos y sus aliados europeos arrojaron externalidades positivas, en ese sentido, que beneficiaron a Alemania, convertida al respecto en un verdadero *free-rider* de la defensa de otros (además si es cierto que los gastos militares, en la medida en que no se utilicen en una contienda exitosa y redunden en un *botín de guerra* que los compense con creces, devienen una inversión sin renta, es evidente que Alemania incrementó su renta relativa por la circunstancia descripta). Por lo tanto queda claro que la magnitud de las externalidades puede resultar trascendente, como también lo prueba la importancia que adquieren, en un país federal, las externalidades positivas o negativas que arrojan las políticas públicas de cada estado confederado o provincia respecto del resto.

Ahora bien, para lograr una clara percepción respecto de la vinculación existente entre los Bienes Públicos y el intervencionismo estatal, habrá que centrar la atención en los denominados “puros”, tal como éstos fueran dilucidados por Samuelson en 1954. Entonces quedó establecido que se trata de aquellos cuyo consumo es no rival y no excluyente, motivo por el cual, aunque parezca paradójico, resultan generadores de externalidades imposibles de internalizar por parcialidad alguna, y podría agregarse que, vistos desde la perspectiva del consumo, todo en ellos es externalidad no internalizable. Y en tal sentido el Bien Público puro por excelencia, casi diríamos paradigmático, es la defensa nacional, algo “consumido” por todos los habitantes de un país y cuya provisión en términos cuantitativos no varía por el crecimiento de la población, por ejemplo, ni porque algún ciudadano decida no ser defendido por el Estado nacional que lo gobierna.

En tanto Bien Público puro, la defensa *nacional* merece un análisis en particular, sobre todo cuando se trata de un país que adoptó la forma federal de organización. En verdad, el carácter *nacional* equivale a la unanimidad, al consenso unánime del conglomerado social (del conjunto de estados o Provincias confederadas en un Estado nacional) respecto de su defensa, de manera que este Bien Público sólo arroje

costes de transacción asumidos (financiados y realizados) por el Estado nacional en tanto máxima instancia política, y no conlleve externalidad alguna aprovechable por las Provincias individualmente o diversas parcialidades. La decisión unánime sobre ciertos Bienes Públicos puros, sobre aquellos que son en principio pura externalidad no internalizable desde el punto de vista del consumo, funde ópticamente el coste de transacción con las externalidades, en primer término; en segundo término, en un sentido si se quiere figurado, internaliza la totalidad de lo no internalizable por forzar la conversión del conjunto social en una suerte de *free-rider* absoluto de sí mismo sin discrecionalidad al respecto.

Pero si la defensa, en vez de estatuirse *nacional*, se mantuviera en la órbita federal, cada estado confederado o Provincia generaría externalidades aprovechables por el resto, posibilidad siempre abierta que demandaría la acción reparadora del Estado nacional mediante compensaciones u otras intervenciones por el estilo, cuando alguna instancia federal decidiera convertirse en *free-rider* de la defensa desplegada en otras jurisdicciones. Pero corresponde advertir que, aunque esas intervenciones de parte de la máxima instancia política resolvieran posiblemente una inequidad manifiesta de tipo presupuestario, no corregirían *per se* –cuestión no siempre contemplada por los economistas, y verdadera *falla* del mercado– la suboferta del bien público “defensa”, esto es, la suboferta de una de las principales razones que históricamente justifican la existencia misma de los Estados nacionales.

XIII

BIENES PÚBLICOS: EXTERNALIDADES E INTERVENCIONISMO

Aunque se asuma la teoría económica tradicional respecto de los Bienes Públicos –a pesar del importante lugar que ocupa en ella el supuesto y la persistencia de las conductas antisociales como la del *free rider*–, desde el Estado nacional deberían explorarse otros criterios y desarrollos analíticos a fin de favorecer la incorporación definitiva de los Bienes Públicos a la conducta comunitaria, de manera autorregulada, que es la forma más eficiente de su provisión y producción. Entonces, además de proveer los Bienes Públicos, el Estado procuraría que éstos resultaran *devueltos* a la comunidad, al menos en la medida en que fuera posible. Dicho de otra manera, esto significa que, aunque parezca razonable que el Estado provea (incluso produciéndolos) aquellos bienes aptos para la satisfacción de las necesidades que no satisface el mercado porque hace a la “tarea pública” la mejor salvaguarda de los intereses de los ciudadanos, es deseable que esa intervención responda a una teoría que, además, sirva para la formulación de una política pública cuya última finalidad, de ser esto posible, conduzca a la *devolución* social de los Bienes Públicos.

Un ejemplo al respecto en la Argentina, ya visto en uno de los capítulos anteriores pero merecedor de una nueva visita desde la perspectiva de las externalidades y la devolución, viene dado por la Provincia de Jujuy, donde en el marco de las privatizaciones de la década de 1990 se desplegó una política que podría funcionar como modelo para varias de las cuestiones que se están planteando. La preservación de las fuentes energéticas y del medioambiente, y el derecho al consumo de energía eléctrica, son Bienes Públicos altamente valorados por la comunidad. Y en atención a ello, cuando se licitó la concesión de la distribución de energía eléctrica en la capital provincial jujeña, esto es, en el denominado *mercado concentrado*, se tuvo el buen tino –cosa rara durante la década de 1990– de incorporar a los pliegos licitatorios el abastecimiento del *mercado disperso*, el cual se compone de pequeñísimos asentamientos muy distantes unos de otros, cuando no de viviendas de adobe aisladas y solitarias, distribuidas a lo largo y a lo ancho de la Puna. En suma, se trató de abastecer a los potenciales usuarios que, por su pequeña cantidad y su radicación geográfica, nunca se conectarían a red de distribución alguna, porque los costos de tendido de líneas de alta tensión, transformadores, etcétera, lo hacen económicamente inviable. ¿Cómo se proveyó entonces electricidad a esos pobladores? En primer término, financiando la iniciativa mediante un subsidio explícito en las facturas del mercado concentrado, aunque los beneficiarios debieran también honrar una parte módica de los costos. En segundo término, el concesionario del mercado con-

centrado debió instalar los paneles fotovoltaicos y desplegar un importante equipo de trabajadores sociales a fin de capacitar a los destinatarios no sólo para el uso, sino también en los aspectos autogestionarios requeridos por equipamientos de mayor magnitud y para grupos de familias; dicho en otros términos: se debió proceder a la *devolución* (siquiera parcial) del Bien Público

O sea que en ese caso concreto la política pública implementada internalizó la externalidad positiva de los habitantes de la capital provincial, derivada de la existencia en la ciudad de una gran red de distribución de energía eléctrica, cobrándoles una contribución a tal efecto para subsidiar la atención del mercado disperso. Y eso significa que de alguna manera “creó” una externalidad adicional, o mejor, dotó de una nueva orientación a la externalidad (internalizada por el cobro “unánime” de una contribución) por la provisión de energía eléctrica en el mercado concentrado, haciéndola llegar, con los recursos tecnológicos apropiados, al mercado disperso.

Por supuesto que estas intervenciones tienen sustento en ciertas ideas referidas al Estado nacional, con frecuencia llevadas al extremo, como en el caso del economista Marcun Olson, quien aseguró que “un estado es, ante todo, una organización que provee de bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos” (Olson, 1965). Y resulta interesante el aserto, pero no sólo incompleto sino también fácil blanco de críticas como las formuladas por el ya citado Benegas Lynch (h) junto con numerosos investigadores de temas económicos y sociales. ¿Qué ven Benegas Lynch (h) y gran parte de sus colegas? En primer lugar que es discutible que la intervención del Estado deba corregir, vía impuestos, la producción de externalidades en principio no internalizables, para proveer con esos recursos diversos Bienes Públicos; en segundo lugar, que también es discutible que se justifique el procedimiento con el argumento de que así desaparecerían esas *fallas de mercado*, la producción de externalidades no internalizables y los *free-riders* consecuentes; en tercer lugar, también merecería ciertas reservas que el Estado deba necesariamente intervenir en caso de producción de externalidades negativas, compensando la acción del responsable (otra manera del *free-rider*). Y concluye Benegas Lynch (h): “En otros términos, el bien público constituye el argumento central del intervencionismo estatal, ya que en esta línea argumental, el gobierno produciría la cantidad óptima del bien en cuestión que sería financiado por todos a través de impuestos con lo cual se internalizaría la externalidad y no habría *free-riders* ni costos ni beneficios externos sin internalizar...”

Pero hay algo más. Como se dijo antes, las externalidades no constituyen una cuestión menor, sino todo lo contrario. Y cuando se piensa con seriedad lo planteado respecto del mercado disperso y el concentrado, se comprende que la *concentración* tiene consecuencias muy superiores a las –de por sí gravísimas– detectadas por la ciencia económica. En la Argentina, por ejemplo, es un lugar común de los historiadores advertir que *se concentró* la actividad en todos los órdenes alrededor del puerto de Buenos Aires y el Litoral, a partir de su inserción en los mercados interna-

cionales como país proveedor de bienes primarios, básicamente agropecuarios, e importador de producción manufacturera. Esa región, entonces, se constituyó en una casi exclusiva generadora de externalidades que forzó la conversión en *free riders* del resto de las localidades del país, el cual padeció no sólo el agravio de sus estructuras productivas, sino también, con el paso del tiempo, una suerte de *succión* de todos sus recursos, incluso los humanos, que operó desde Buenos Aires.

Ahora bien, ¿debe intervenir el Estado nacional? Por lo pronto, se trata de una cuestión demandante de un análisis profundo, plural y multidisciplinario, a fin de tomar la decisión de intervenir o no disponiendo de los recursos pertinentes, y en caso de que se resuelva intervenir, determinar con absoluta claridad el sentido y el alcance del procedimiento. Pero antes se debería lograr una total conciencia del *problema*, el cual en la actualidad exhibe cierta proyección planetaria. Veamos.

En algunos de los países productores de petróleo de Medio Oriente, al promediar el siglo XX, se intentó *fixar* la población con relativo éxito mediante el tendido de redes eléctricas y la *distribución gratuita* de televisores. Los Estados nacionales que se iban constituyendo en la región, ante la tradición cultural nómada muy acendrada en sus respectivas poblaciones, convirtieron a los televisores – eminentemente, bienes “privados”– en bienes “públicos”, de manera que al asociar las redes de distribución eléctrica con un adelanto científico y tecnológico que por entonces requería permanecer con las fuentes de energía al alcance de la mano, indujeron gradualmente el abandono de la vida trashumante. O sea que las autoridades –y sin que esto implique un juicio de valor– consideraron que los procesos de urbanización eran en sí mismos Bienes Públicos, decidieron asumir los costos de transacción que requirieran y promover las externalidades que hicieran falta, y para ello se formularon y llevaron adelante una política pública, desde el Estado nacional, a tales efectos.

La experiencia argentina da cuenta de una concentración no sólo económica sino incluso de todo orden, que fue la derivación del modelo agroimportador impuesto por las clases dirigentes –deliberada e interesadamente– al menos desde la mitad del siglo XIX hasta promediar el siglo pasado; también se dio, aunque por razones distintas, en la virtual totalidad de Occidente. Los efectos de tales procesos concentratorios saltan a la vista, pero no siempre se los mide con la debida precisión y, sobre todo, teniendo en cuenta su enorme impacto cultural. Ya en 1979, cuando el gran escritor inglés John Berger publicó la trilogía *Puerca tierra*, era evidente que desaparecía en Europa una clase social que la había moldeado desde los albores de la Modernidad, la de los pequeños agricultores, y que al tiempo que se vaciaban los campos, se llenaban los cordones suburbanos de nuevos contingentes que, proletariados de hecho, sólo hallarían un lugar en el aparato productivo si asimilaban nuevas pautas socioculturales: “A diferencia de cualquier otra clase trabajadora y explotada –escribió Berger entonces–, el campesinado siempre se ha sustentado a sí

mismo, y esto lo convirtió, hasta cierto punto, en una clase aparte. En tanto y en cuanto producía la plusvalía necesaria, se integraba en el sistema económico-cultural histórico. En tanto y en cuanto se sustentaba a sí misma, se encontraba en la frontera de ese sistema. Y creo que se puede decir tal cosa incluso de aquellas épocas y de aquellos lugares en los que los campesinos componen la mayoría de la población.”

Berger abordó la cuestión en varios libros, y luego volvió sobre ella cuando publicó *Mirar* (2001), la compilación de una serie de artículos de gran interés. Pero si de tener una idea de la dimensión y trascendencia del fenómeno se trata, y no sólo desde la perspectiva del pequeño campesinado en extinción sino también desde la de un Estado nacional moderno, basta con revisar algunos trabajos del historiador de la ciencia y filósofo francés Michel Serres, quien asegura (aunque tal vez algo exagere) que a comienzos del siglo XX el 70% de los habitantes del planeta eran agricultores, y a fines del siglo XX y comienzos del XXI, tan sólo el 2,3%. Para Serres, la agricultura y la cría de ganado, inventados en el neolítico, constituyen un largo proceso que “se detuvo brutalmente en los países occidentales entre los años 1970 y 1980”, cuando Berger escribía su trilogía, conformando “una ruptura histórica mucho más importante que todas las anteriores, incluidas la revolución industrial y el Renacimiento”.²²

Según Serres, entonces, recién ahora y como consecuencia de dicho fenómeno asistiríamos al final del neolítico. Por añadidura, la presión demográfica de africanos y asiáticos, tan conflictiva en la mayoría de los países europeos, no se da precisamente en los campos sino en las ciudades, porque los campos en los albores del siglo XXI ya no generan externalidades aprovechables por los *free-riders* actuales. O sea que, en definitiva, ¿cabe alguna duda, teniendo a la vista cambios profundos y vertiginosos como los descritos, respecto de la necesidad de la intervención estatal? Porque no se trata de dilucidar si corresponde su intervención cuando lo que está en juego es el perfume francés de una mujer elegante o la belleza de la fachada de un edificio; se trata, en definitiva, de comprender al Estado nacional como la instancia política apta para procurar que estos cambios no devengan en encrucijadas sociales sumamente peligrosas, y muy próximas al conflicto abierto, a la regresión al “estado de naturaleza”.

En verdad, casi toda la teoría económica contemporánea, la que es funcional al denominado “pensamiento único”, se ha vuelto, además de repetitiva, autorreferencial y asombrosamente tautológica. Un ejemplo: los Bienes Públicos provistos por el Estado no siempre son bienes “públicos”, advierten Benegas Lynch (h) y una pléyade de otros analistas de la cuestión. Y escriben su perplejidad, como si fuera realmente extraordinario que un Bien Público como la salud, para su provisión, mo-

²² Reportaje publicado el 2 de marzo de 2005 en el matutino *La Nación*.

vilice un sinnúmero de bienes inmateriales y/o simbólicos (cuando se realiza una campaña de medicina preventiva, tanto en instituciones educativas como también a través de publicidades en los medios masivos de comunicación), y un sin número de bienes materiales y “privados”, desde remedios, gasas y vendas, hasta sueros y vacunas. Paralelamente, aunque resulta mucho más dificultoso ilustrar el aserto con cosas y hechos significativos, está claro que también el sector privado provee algunos bienes que no pueden ser menos que dilucidados como “públicos”, al estilo de los perfumes, o de la belleza de las edificaciones elegantes. ¿Cómo resolver semejantes contradicciones? ¿Cómo, si además casi todo es potencialmente productor de externalidades no internalizables, y promueve el despliegue de *free-riders* desaprensivos?

Pero lo cierto es que no hay tales contradicciones, sino un problema de mala definición, o de definición insuficiente. Y lo curioso es que los mismos que se empeñaron en definir a los Bienes Públicos sólo de acuerdo con su comportamiento cuando son expuestos al consumo y *por la negativa* (serían aquéllos cuyo consumo en principio es no excluyente y no rival, y por lo tanto no transables en el mercado), después, cuando por la grieta que abre la problemática de las externalidades halla fundamento el intervencionismo estatal, lejos de replantear la definición del principio ensayan borrar con el codo lo escrito con la mano. Y gente prestigiosa, como el filósofo Robert Nozick (1938-2002), profesor de Harvard y autor del célebre ensayo *Anarquía, Estado y Utopía* (1992), planteó que era absurdo que la población tributara por las externalidades derivadas, pongamos por caso, del lenguaje y de las instituciones. Pero lo absurdo es que una persona inteligente considere al lenguaje (“la realidad inmediata del pensamiento”, según un par de filósofos infinitamente más trascendentes) como algo no concebible en tanto institucional, constitutivo y basal del orden social, y a las instituciones en general como algo redundante desde la perspectiva de dicho orden.

Pero claro, Nozick fue uno de los más promocionados adalides del “Estado mínimo” y, sobre todo, no distributivo, cuyo interlocutor para la confrontación privilegiada fue otro filósofo y profesor de Harvard, John Rawls (1922-2002), quien desplegó un sofisticado pensamiento político en las antípodas de Nozick, partiendo de Hobbes, Locke y Rousseau, pero agregando una lectura muy atenta de Kant. El problema del capitalismo tardío, según Rawls (filósofo tenido especialmente en cuenta por Paul Ricoeur, 1999) también es de índole moral (de ahí la incorporación del pietista Kant en la agenda), y para resolverlo se requiere un Estado tan grande y robusto como sea necesario, a fin de que intervenga positivamente en la vida social. Muy bien, pero, ¿para qué? Entre otras cosas y sencillamente para limitar las diferencias, atemperarlas, de manera que los menos favorecidos por el sistema económico, social y cultural reciban el máximo de lo mínimo, y los más favorecidos el mínimo de lo máximo. ¿Habrá pensado Rawls, al formular la recomendación de que el Estado maximice lo mínimo y minimice lo máximo, en Nicolas Maquiavelo

(1469-1527)? Como ya se dijo antes, el autor de *El Príncipe* apuntó en otra obra extraordinaria, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, que el mejor orden social se obtendría con el despliegue de Estados ricos con ciudadanos pobres, en el sentido de que fueran moderados en su riqueza.

Ciertamente, para el neoliberalismo en todas sus variantes los Estados siempre gobiernan demasiado, y hacen bien sus animadores y adherentes, como señala Benegas Lynch (h), en presentarse en sociedad ganados por una rara espiritualidad. Y de ahí que no deba llamar la atención que se cite a un tal Walter Block, tal como lo hace Benegas Lynch (h), y que se diga que “ridiculiza la pretensión de que el gobierno intervenga cuando hay externalidades”, apelando a ejemplos de una trascendencia abrumadora, como son las generadas por las “sonrisas atractivas”, las vestimentas y la decoración de los jardines. Y ante casos como ése corresponde también recordar que Walter Block, entre otras intervenciones que le granjearon una merecida celebridad para pocos, participó de un debate público respecto de la conveniencia (o no) de que se fijara el salario mínimo, vital y móvil. Pues bien, preocupado por la intervención estatal en los casos de las “sonrisas atractivas”, las vestimentas y la decoración de los jardines, sugiriendo ciertas analogías con un darwinismo social que sólo existió, y existe, para sus divulgadores (y jamás le pasó por la cabeza a Charles Darwin, como aclara debidamente Stephen Jay Gould en su monumental y póstumo tratado *La estructura de la teoría de la evolución* (2004), en el capítulo II, pág. 141-149 de la edición en español de Tusquets), dijo Block: “Algunos animales son más débiles que otros. Por ejemplo, el puercoespín es un animal indefenso excepto por sus púas, el ciervo es vulnerable excepto por su velocidad. En la economía también hay personas relativamente débiles. Los discapacitados, los jóvenes, las minorías, los que no tienen preparación, todos ellos, son agentes económicos débiles. Pero al igual que les ocurre a los seres en el mundo animal, estos agentes débiles tienen una ventaja sobre los demás: la capacidad de trabajar por sueldos más bajos. Cuando el gobierno les arrebatara esa posibilidad fijando sueldos mínimos obligatorios, es como si les arrancaran las púas al puercoespín. El resultado es el desempleo, que crea una situación de desesperanza, soledad y dependencia...”

Sorprendente. Además, habría que tener en cuenta que el señor Block, al menos en la Argentina, estaría planteando una idea anticonstitucional hasta el escándalo. En efecto, en el artículo 14 bis de la Carta Magna se reconoce la asimetría existente entre los términos contratantes en materia laboral (entre el capital y el trabajo), y se establece que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro

especial...” O sea que la Constitución Nacional define una serie de derechos básicos que constituyen *per se* Bienes Públicos, lógicamente no transables en el mercado, y que por su propia esencia no admiten discusión alguna.

Pero, ¿habrá que insistir sobre cuestiones tan obvias? Es lamentable llegar a la conclusión de que sí, porque para un Murray N. Rothbard (1926-1995), discípulo distinguido de Ludwig von Mises también evocado por Benegas Lynch (h), resulta motivo de asombro que, ante las externalidades positivas, haya quienes lejos de regocijarse por ellas sostengan que el Estado debe intervenir. Según Rothbard, incurren en una flagrante contradicción quienes ven en el mercado una usina que genera egoístas día y noche, al tiempo que promueven la intervención estatal para corregir incluso las externalidades positivas, el único gesto filantrópico de quienes animan al mercado con más entusiasmo. Aparentemente, según Rothbard todos somos *free-riders*, ¡y nuestras remuneraciones laborales o profesionales constituyen, apenas se las piensa con seriedad, una externalidad positiva de la acumulación de capital ajeno! Hombre versado en paradojas, Rothbard llegó a ser un referente importante de la denominada “Escuela Austríaca”, y en un arranque de creatividad sin orillas planteó que las funciones del Estado se clasifican en sólo dos categorías: las que deben ser suprimirlas, y las que deben ser privatizadas.

A fuer de francos, abundan en esta materia juicios que, si no fueran motivados por intereses que de veras importan, podrían incorporarse sin vacilaciones en la infinita colección de *boutades* que matizan la historia de las ideas. Una de ellas la formuló Kenneth D. Goldin –también citado por Benegas Lynch (h)– cuando intentó pensar críticamente el principio de no exclusión (propio de los bienes no transables por sus características y que, de producirse, serán para el consumo *de todos*). Entonces Goldin planteó que había un problema insoluble con esa palabra (“todos”) ya que en verdad casi ningún Bien Público puede alcanzar, digamos, al conjunto de la población mundial, sino a ciertos ámbitos y poblaciones específicas. La intención aparente de Goldin parecería ser la sugerencia de que, ante una demanda tendiente a infinito, en algún momento habrá exclusión (e incluso rivalidad) por incapacidad objetiva de satisfacerla. Y eso que se refirió sólo a la población planetaria, y se abstuvo de suponer en la demanda, por ejemplo, cierta dimensión cósmica. Pero entonces, ¿no estaremos ante una evidente *falla* del mercado? Pero quienes piensan como Goldin en general consideran que la sobreoferta o el subconsumo no son consecuencias del mercado libre sino de la intervención estatal que agravia sus reglas de funcionamiento. Y cuando se trata de cuestionar ciertas características de algunos bienes definidos *públicos* en base a su comportamiento ante el consumo, suelen hacer caso omiso de un pequeño detalle: están descalificando los principios de no exclusión y no rivalidad, pero a costa de reivindicar precisamente las fallas del mercado, con o sin intervención estatal.

En otro orden, la utopía tecnológica también sirve a varios de estos pensadores para cifrar sus esperanzas en un futuro próximo sin Estados nacionales, Bienes Públicos, trabajadores que trabajan por un salario, políticos y partidos políticos, sistemas de gobierno eminentemente irracionales, como el representativo, republicano y federal, etcétera. Un pequeñísimo censor computarizado en los automóviles, por ejemplo, podría internalizar las externalidades que provoca la construcción y el mantenimiento de las calles, y hacer que pagara quien efectivamente circulara por ellas y en función del tiempo de permanencia y de la distancia recorrida. Una hipótesis interesante, porque además seguiría los pasos del gran avance registrado en materia de comunicaciones con la codificación de la televisión satelital.

Ahora bien, desde la microscópica visión subjetivista del valor, toda perplejidad individual puede convertirse en interdicción válida del pensamiento científico. Si alguien se interesa en cualquier nimiedad de otro, como por ejemplo en el color del corpiño de una dama corpulenta, semejante interés convertiría de alguna manera un bien privado –el corpiño y su contenido– en algo propenso a lo público, sin por ello poner en tela de juicio la honorabilidad de la portadora en cuestión. *Ergo*, el dilema entre Bienes Públicos y privados es falso. Y, aunque parezca mentira, hay quienes razonan en semejantes términos, todos ellos adalides de las tesis que propugnan la instauración de Estados mínimos, de ser imposible su eliminación lisa y llana, como Anthony de Jasay, David Conway, Anthony Flew y Eric Mack.

El caso del húngaro De Jasay es interesante porque demuestra que no hay subjetividad explícita sin el debido psicologismo para manuales de autoayuda. En uno de sus libros sostiene que la existencia y la intervención del sector público estatal en tanto productor de Bienes Públicos es adictiva (De Jasay, 1993). Por supuesto que De Jasay apunta contra el “Estado de Bienestar”, el cual por definición, según él, inhibe los esfuerzos voluntarios, como los desplegados por la beneficencia privada (porque, ¿no es ésta acaso menos urgente si el Estado de Bienestar se expande hasta su área de competencia?), o la iniciativa privada (¿para qué fundar empresas de seguros, si la seguridad social y los programas sociales eliminan el objeto de casi todas las pólizas...?) De Jasay no lo dice, pero parece hipersensible a la potencial extinción de múltiples *negocios*, y eso es un horror: cuando el Estado provee Bienes Públicos a diestra y siniestra, los individuos ingresan en el conformismo, se acostumbran a que siempre contarán con su apoyo, y las relaciones sociales, como las laborales, ingresan en un persistente cono de sombras porque siempre están matizadas por la intervención del Estado. Y como parece que a los ciudadanos comunes les gusta confiar en un Estado que asume responsabilidades y que garantiza la dignidad individual, cuestiones que deberían ser asumidas y garantizadas por los propios individuos, naturalmente la presencia de tal Estado deviene entonces adictiva, asegura De Jasay, como cualquier otra droga, sea la nicotina o la morfina. O sea que, merced al Estado, se vive en un “estado” de locura. Y tras el ingreso en el resbaladizo terreno de cierto psicologismo *ad hoc*, habrá que suponer que allí radica la gé-

nesis, aunque por motivos comunes, de dos conductas sólo en apariencia contradictorias: la de quienes aman al Estado por sobre todas las cosas, y la de quienes llegan a odiarlo hasta despeñarse en la desesperación y el terrorismo individual.

En síntesis, queda claro que hay una corriente de pensamiento (a la cual ahora se anexa, al menos para connotar su autopretensión, el adjetivo “único”) que trata de invalidar algunos aportes que se dieron incluso en el curso de su propio desenvolvimiento, como es el caso de la teoría de los Bienes Públicos. Para ello sus animadores más radicales (o mejor, *fundamentalistas*, los auténticos custodios de una ortodoxia implacable) plantean que tanto el sector público como el privado producen indistintamente Bienes Públicos o privados, sus externalidades positivas o negativas, y sus correspondientes *free-riders* que son Legión, como el endemoniado bíblico. O sea que la *publicidad*, en el sentido de propensión a lo público, sería un atributo de todos los bienes, incluso de los simbólicos e imaginarios, habilitando la imposibilidad fáctica de distinguir entre Bienes Públicos y privados. Respecto de las fallas de mercado, habrá que confiar en que sea éste quien las resuelva, porque la intervención estatal tampoco es garantía de que se corrijan. E incluso habrá que tener fe en las innovaciones tecnológicas para forzar la internalización de las externalidades, siempre teniendo en cuenta que la acción estatal en tal sentido conduciría, tarde o temprano, al socialismo, el cual deliberadamente elimina el sistema de precios e inhibe hasta la posibilidad de analizar la asignación eficiente de recursos.

En otro orden se plantea la necesaria prioridad para la valorización subjetiva, de manera que las externalidades (positivas o negativas) del conjunto de los bienes resulten relativizables y relativizadas, y no agraven el *deseo* de los individuos, el cual podrá en ciertas circunstancias hacer caso omiso de las externalidades, e incluso apelar a cierta inventiva contractual para realizarse, siempre que no medie la intervención del Estado. La motivación egoísta se atempera cuando se toma conciencia de la generación de externalidades positivas, y en este punto la intervención estatal, con argumentos que aluden a cierta equidad y principios solidarios, termina por impedir el altruismo que subyace en lo más profundo del sistema liberal.

Otros tópicos de esta posición, finalmente, se refieren a la saturación previsible por elevación de la demanda de los Bienes Públicos puros, hecho que invalidaría en parte su fundamentación teórica, y la resignificación de los costos de transacción, básicamente para discernir ciertos derechos de propiedad sobre determinadas externalidades, y adelantar los debates propios de la inminente “sociedad del conocimiento”.

A PROPÓSITO DEL FEDERALISMO Y LAS EXTERNALIDADES

En principio, los constitucionalistas distinguen tres tipos de organización nacional: a) unitaria; b) federal; y c) de Estados Federales. El eje de esta distinción pasa por la soberanía, esto es, por qué nivel de gobierno la detenta y cómo se distribuye:

	<i>Organización Unitaria</i>	<i>Organización Federal</i>	<i>Estados Federales</i>
S O B E R A N Í A	La detenta el Estado nacional, y la ejerce a través del gobierno central. Eventualmente, éste delega funciones en departamentos y/o municipios.	Permanece en cabeza de los Estados que constituyen la Federación. Éstos delegan algunas funciones en el Estado Federal, e internamente en sus niveles inferiores.	La detenta el Estado Federal, pero por delegación de las Provincias y/o jurisdicciones, las cuales preservan la autonomía y todos los poderes no delegados.

La organización nacional de la Argentina, según lo establece la Carta Magna, se ubica en el tercer grupo, esto es, en la amplia gama de categorías intermedias entre los polos que representan el unitarismo y el federalismo “puros”.

Ahora bien, desde la perspectiva de los economistas, como dice Dagnino Pastore, “unitario o federal son los extremos de un continuo que va de la centralización a la descentralización, en general con independencia del formato constitucional”. Y agrega que, en rigor, los análisis de los economistas se concentran en el *federalismo fiscal* (Dagnino Pastore, 2004).

Por añadidura la existencia de gobiernos locales en un nivel inferior al gobierno central –participando de una totalidad así jerarquizada– ha sido motivo de exhaustivos análisis, quedando justificada la descentralización sólo por algunas ventajas (como el respeto al derecho de que los diversos grupos de un país puedan decidir sobre la provisión integral de diversos Bienes Públicos, y que se incremente

la cercanía entre los gobiernos y los interesados), en línea con la premisa generalmente aceptada de que los procesos de decisión deben operar en el más bajo nivel de gobierno posible, y que sea compatible con una asignación eficiente y una distribución equitativa. En definitiva, parece aconsejable (y habría acuerdo doctrinario al respecto) que se incremente la cercanía entre las instancias de gobierno y la población, con mayor transparencia y participación incluso en la toma de decisiones, para lo cual la pirámide estatal debe ser tan “chata” como lo permitan las circunstancias.

Ahora bien, determinar la cantidad de niveles de gobierno (gobierno superior, regiones, Provincias, municipios y delegaciones, por ejemplo), la cantidad de unidades dentro de cada uno de ellos (el número deseable de Provincias, por ejemplo), la respectiva asignación de recursos y funciones, y su interrelación horizontal y vertical, constituye el núcleo central del problema desde el punto de vista del denominado *federalismo fiscal*. Además, téngase en cuenta que no se trata de una mera disquisición teórica, sino que involucra básicamente la organización territorial sobre la cual, como se dijo al comienzo, es ejercida la soberanía.

Siguiendo entonces el opúsculo de Dagnino Pastore, el cuadro que se ofrece a continuación sintetiza las dificultades y los requerimientos metodológicos (formulados como supuestos) para llevar a cabo el análisis económico de la cuestión. De una lectura atenta surge que incrementan su complejidad el dinamismo históricossocial, de acuerdo con el primer supuesto y su correspondiente problema, y la fluidez de las relaciones interjurisdiccionales, manifiesta por superposiciones, intersecciones y cambios funcionales.

<i>Supuestos requeridos</i>	<i>Problemas</i>
1) Estabilidad absoluta.	Movilidad poblacional y de factores de la producción entre regiones.
2) Demanda y distribución geográficas dadas y fijas.	Elasticidad de la demanda de cada Bien Público y dispersión geográfica.
3) Provisión de cada Bien Público en un ámbito geográfico óptimo, sin intersecciones con el (los) ámbito(s) del resto de los Bienes Públicos, y de manera que la unión de todos ellos coincida con el territorio nacional.	Difícilmente la provisión de cada Bien Público se dé en un ámbito geográfico óptimo, sin intersecciones con otros ámbitos y con un recorte estricto de su alcance territorial, coincidiendo la sumatoria de todos ellos con el territorio nacional.
4) Cada Bien Público es totalmente suministrado por el gobierno superior o los gobiernos locales.	Provisión conjunta y simultánea del mismo Bien Público en diversos niveles de gobierno.
5) El número de gobiernos locales y,	El número de gobiernos locales y el área

consecuentemente, el área promedio es un dato dado y fijo.	promedio de los mismos es fijo, pero existen acuerdos entre ellos que alteran esta estabilidad.
6) Inalterabilidad de las “economías de alcance” ante cambios o redistribución de funciones entre el gobierno superior y los gobiernos locales.	Las denominadas “economías de alcance”, esto es, la distribución de costos “fijos” entre los Bienes Públicos provistos por cada nivel de gobierno en sus correspondientes áreas, varían cuando se modifican las funciones entre el nivel superior y los inferiores.
7) Inalterabilidad de las economías o deseconomías externas resultantes del número de gobiernos locales ante modificaciones en la asignación de funciones entre éstos y el gobierno superior.	Las economías o deseconomías externas que resultan de la cantidad de gobiernos locales y sus respectivos territorios varían cuando se modifican las asignaciones funcionales entre éstos y el gobierno superior.

Los siete supuestos requeridos habilitarían una formulación óptima de los Bienes Públicos provistos por cada nivel de gobierno, desde el punto de vista fiscal. Pero se trataría de un mero ejercicio teórico, habida cuenta de que ninguno de ellos coincide con el desenvolvimiento de los hechos reales. Y existen, por añadidura, algunos problemas adicionales.

En el caso de una organización nacional (como es obvio, operando en un territorio concreto) con diversos niveles de gobierno, sería un requisito para la optimización de la provisión de Bienes Públicos que ésta fuera asumida por un nivel de gobierno coincidente con el ámbito geográfico de cada uno de ellos. Pero dada la variedad y la heterogeneidad de los Bienes Públicos, esta demanda teórica requeriría tantos niveles de gobierno como extensiones geográficas diferentes correspondieran a la provisión de cada uno, lo cual constituye un absurdo. Por lo tanto, y como solución de compromiso adicional, resultaría necesario (y recomendable) que se agruparan los Bienes Públicos con *similares* ámbitos geográficos óptimos no en el nivel de gobierno correspondiente, sino bajo *un mismo gobierno* ideal, por decirlo así, aunque se violentara el ámbito óptimo de cada uno de ellos. Esta solución obedece, además, a dos motivos a tener en cuenta:

- a) El hecho de que los cambios técnicos y tecnológicos (siempre en el marco de la regulación política que los sobredetermina) alteran constantemente el ámbito de cada Bien Público, incluso al punto de forzar su reasignación a otros niveles de gobierno. El ejemplo clásico viene dado por la provisión eléctrica, que de ser un servicio eminentemente comunal, en la actualidad,

por la ampliación y extensión del sector de generación y de las redes de transporte y distribución, es nacional, cuando no internacional; y

- b) Que es posible y deseable la obtención de “economías de alcance” toda vez que se distribuyen costos fijos similares entre un número relativamente mayor de Bienes Públicos provistos.

Tanto la cantidad de niveles y, dentro de cada nivel, la cantidad de jurisdicciones, son datos provistos por la historia de la comunidad nacional de muy difícil modificación y, por lo tanto y a los efectos del análisis económico, deben considerarse constantes. O sea que no es nada sencillo el reagrupamiento antedicho para desplegar una provisión de Bienes Públicos más eficiente y eficaz.

En el caso de un Estado federal como el argentino, mínimamente corresponde partir entonces de la existencia de dos niveles, el del gobierno superior y el de los gobiernos locales (Provincias), cuya cantidad y extensión territorial están dadas y, en consecuencia, también es un dato fijo y dado el promedio de las áreas de las Provincias. Partiendo de los siete supuestos que expresa el cuadro anterior, y aun teniendo en cuenta sus limitaciones, la asignación óptima entre el gobierno superior y los gobiernos locales de la provisión de los Bienes Públicos resultaría, en principio, de la relación entre las áreas promediadas y los costos de dicha provisión, de manera que se hiciera cargo el nivel donde la provisión resultara menos onerosa.

De los siete supuestos/problemas, el quinto puede relativizarse a los efectos de determinar qué cantidad de gobiernos locales (jurisdicciones) optimiza la asignación de la provisión de Bienes Públicos. Esto quiere decir que a la consideración de la cuestión desde una perspectiva vertical se puede agregar una perspectiva horizontal, por ejemplo. Y si bien existen sólidos motivos de orden institucional y político para que cada gobierno local preserve su autonomía, lo cierto es que pueden agruparse en “regiones” a los efectos de encarar la provisión de determinado Bien Público, de manera de reducir en consecuencia, y en sentido figurado y a tales efectos, su cantidad (y ampliar el ámbito territorial) hasta hallar el costo total menor que corresponda al número óptimo de “gobiernos” locales (y sus respectivas extensiones territoriales) respecto de dicho Bien Público. Abundan los ejemplos al respecto, especialmente cuando se trata de obras de infraestructura que afectan a más de una jurisdicción.

Este análisis puede complementarse con el sexto supuesto/problema, de manera tal que algo indiquen las distintas economías de alcance respecto de la conveniencia (o no) de reasignar los niveles de provisión de los Bienes Públicos, procurando que éstos se limiten (o no) para preservar la inalterabilidad de aquéllas. Y de igual manera debería procederse con el séptimo supuesto/problema, ya que las modi-

ficaciones funcionales entre el gobierno superior y los inferiores también alteran las economías o deseconomías externas resultantes de la cantidad de gobiernos locales y sus respectivos territorios.

En línea con la obra de Richard A. Musgrave, el economista norteamericano de origen alemán que profundizó las bases para el análisis de la organización espacial del sector público, Wallace E. Oates analizó las tres funciones fundamentales del fisco: lograr ajustes en la *asignación* de recursos, en la *distribución* de los ingresos, y lograr la *estabilidad* económica. Pero Dagnino Pastore en este punto asegura que “el número y la forma de los organismos del sector público son más el resultado de circunstancias históricas que de racionalidad económica”. Y en otro orden evoca a Charles M. Tiebout, quien planteó que los ciudadanos están dotados, además del uso de la palabra y del recurso del voto, de la posibilidad de optar por la “salida” para mejorar su bienestar; entonces Dagnino Pastore observa que “el mercado de jurisdicciones no es de fácil entrada y salida” (2004).

Consecuentemente, el problema se da en dos vertientes: la de la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno por la asignación, la distribución y el aporte a la estabilidad, en primer término, y la que involucra, en segundo término, a la distribución más conveniente de gastos y recursos entre el gobierno superior y los gobiernos locales.

Ahora bien, los análisis realizados en esta materia indican que se producen “desequilibrios fiscales verticales” siempre a favor del gobierno superior (y que estos desequilibrios, en principio, deberían compensarse con transferencias intergubernamentales equivalentes). De las tres funciones fiscales del Estado (asignación de recursos, distribución de ingresos y estabilización), es recomendable que el gobierno superior preserve el control de la oferta monetaria, un Bien Público nacional. La experiencia argentina previa a la crisis de 2001, cuando las Provincias pusieron en circulación “monedas” (expandiendo su endeudamiento y su gasto público) demostró que no pudieron ellas apropiarse de los beneficios totales de esas políticas, dada la alta exposición de las jurisdicciones a la apertura comercial, la movilidad de los factores de la producción y las migraciones. De ahí que sea recomendable, como se dijo, concentrar en el gobierno superior la función de *estabilización*, centralizando en esa instancia la política monetaria.

Respecto de la *distribución*, está claro que cada gobierno local podría aplicar impuestos progresivos y optimizar el conjunto de las imposiciones si se dieran los siete supuestos anunciados anteriormente. Pero eso es teórico: *siempre* se producen intersecciones y derrames entre jurisdicciones, y esto obliga a la intervención de tipo compensatorio del gobierno superior, mediante transferencias intergubernamentales. Por añadidura, el primer supuesto/problema, como lo prueba la experiencia, es de una debilidad intrínseca: las migraciones de ricos y pobres van en sentido contrario

de la presión redistributiva local, con el agravante de que, y en este punto coinciden los estudiosos de estos temas, cada uno de sus miembros se comportaría como “polizonte” y trataría de que la pagaran los demás. Y algo similar ocurre con la movilidad de los factores.

El problema es complejo, y una solución interesante pasa por establecer dos niveles coexistentes de función distributiva (esto es, de bienestar social): uno federal y otro local. Además, el uso de las transferencias intergubernamentales apuntaría a evitar la competencia entre gobiernos locales, ya que los sujetos sociales anticiparían que los efectos motivadores de su migración serían corregidos, precisamente, por las transferencias intergubernamentales.

Finalmente, respecto de la *asignación* de la provisión de Bienes Públicos entre diversos niveles, manteniendo presentes a los siete supuestos/problemas queda claro que los de alcance nacional conviene preservarlos en el gobierno superior, habida cuenta de que los gobiernos locales, para ese tipo de Bienes Públicos a los cuales no condicionan la distancia ni la ubicación geográfica, tenderían a sub-abastecerlos. ¿Por qué? Porque aguardarían beneficiarse con la provisión a cargo de otros gobiernos locales, dada las características del Bien Público en cuestión (aguardarían a poder comportarse como “*free riders*” de los Bienes Públicos provistos por otras jurisdicciones).

Con relación a los de alcance localizable geográficamente –y localizado–, las ventajas de que lo provean los gobiernos de nivel inferior radican básicamente en la cercanía de los destinatarios. Pero es lógico que, al igual que en el caso de la distribución, de producirse cambios funcionales que implicaran alteraciones en las (des)economías externas (séptimo supuesto/problema), también será forzosa la intervención reguladora del gobierno superior.

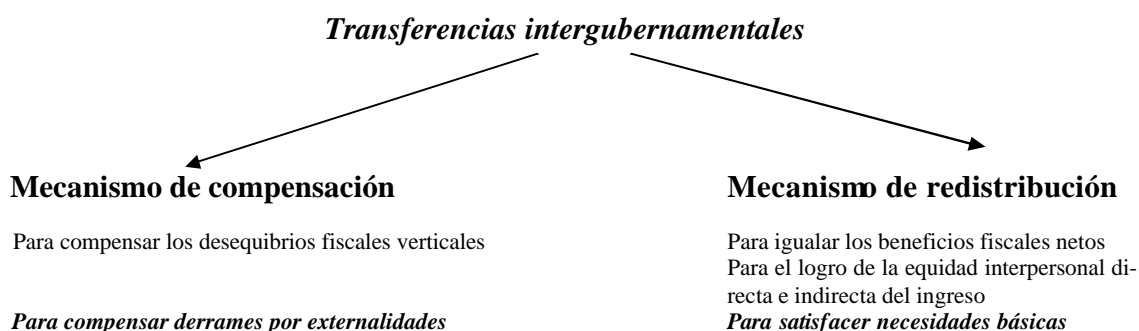
O sea que respecto de los gastos fiscales bajo un régimen federal en general se acepta que las ganancias de bienestar por la descentralización son más grandes cuanto mayor es la diversidad de demandas entre distritos, y otro tanto sucede con relación a la diversidad de niveles eficientes de consumo. Pero la teoría incorpora en este punto las migraciones por motivos de gustos y preferencias, que agruparían a la población según el paquete fiscal vigente y la provisión de Bienes Públicos en cada distrito. Y si a la movilidad demográfica se agrega la variación en materia de externalidades, la intervención del gobierno superior, a través de las transferencias intergubernamentales, resultaría imprescindible.

Por el lado de los recursos fiscales, suponiendo –como en verdad ocurre– que los Bienes Públicos puros son provistos por el gobierno superior y que los gobiernos locales proveen Bienes Públicos impuros que, al menos, exhiben una tendencia al consumo rival por congestión, dada la movilidad de la población deberían aplicarse

impuestos retributivos por la pérdida de utilidad provocada a los demás por la incorporación de un nuevo miembro consumidor del Bien Público impuro en cuestión. Sin embargo, la solución es inviable por la existencia de la alternativa de convertirse en polizón del Bien Público de marras y, en consecuencia, resultaría inequitativa para quienes no lo hicieran. De ahí la aplicación de impuestos no retributivos, los cuales, de acuerdo a la experiencia, no siempre cumplen con el objetivo planteado.

A título de ejemplo, y dada la movilidad de la población, los impuestos a los ingresos brutos o a las rentas potenciales alientan la migración (y también la movilidad de los factores). Y uno de los principales problemas viene dado por “la competencia fiscal entre los gobiernos locales –apunta Dagnino Pastore–, que lleva a políticas laxas (p.e.: disminución de tasas impositivas y de exigencias ambientales) para atraer actividades a los respectivos distritos –aunque quien las inicia, al final también pierde” (2004).

En otro orden, corresponde consignar que además del endeudamiento público (uno de los pocos mecanismos, en determinadas circunstancias, para encarar programas de inversión), los gobiernos locales pueden recibir transferencias intergubernamentales para compensar los desequilibrios fiscales verticales propios de la organización nacional federal. Las transferencias pueden ser condicionadas o incondicionadas, emparzantes (por cada peso transferido el gobierno local debe aportar una contrapartida equivalente), y con o sin techo. También existen las transferencias intergubernamentales *participadas*, esto es, las que resultan de la distribución de impuestos recaudados a nivel superior. En síntesis, las transferencias intergubernamentales sirven como:



Respecto de la descentralización (federalismo) hay autores que aseguran que su ventaja descansa en la competencia entre jurisdicciones, la cual atempera la propensión gubernamental a apropiarse de excedentes, cobrando a los contribuyentes

precios muy superiores por los Bienes Públicos que proveen. Incluso, y como corolario de esto último, el federalismo funcionaría como mecanismo de contención del gasto público. Y finalmente agregan que sería conveniente, ante mayores rigideces para la movilidad de personas, servicios y factores, menor potestad impositiva de los gobiernos.

La vigencia del federalismo implica una regla deseable de la teoría económica: que las decisiones de gastos y recursos sean tomadas en la jurisdicción correspondiente, siempre que sea posible. Pero también es evidente que en el curso de los hechos reales operan desequilibrios fiscales verticales que requieren el concurso de las transferencias intergubernamentales para corregirlos, siendo en especial destacables las originadas en el sistema de coparticipación impositiva. Uno de los problemas de la coparticipación, donde opera la colusión de todos los gobiernos locales, radica en la potestad del gobierno superior para gravar en exceso (esto es, para sobrevalorar los Bienes Públicos provistos) a fin de aumentar la masa de la recaudación coparticipable y repartirse el incremento con los gobiernos locales.

No es un problema de fácil solución. También debe tenerse en cuenta que los gobiernos locales, a través de sus representantes en diversas instancias del gobierno superior –especialmente en el Poder Legislativo–, gravitan no sólo en la política impositiva vigente, sino también en materia de transferencias intergubernamentales, normativa sobre endeudamiento, etcétera. La exigencia teórica (y las respuestas *ad hoc*) de que los gobiernos locales respeten la disciplina fiscal y sean eficientes en la asignación de sus recursos tropieza con un hecho indiscutible, cual es el desarrollo regional desigual. Los desbordes presupuestarios, el *default* recurrente de sus deudas y las constantes demandas de transferencias intergubernamentales (y la negociación perpetua) son moneda corriente para gran parte de los gobiernos locales. Pero la solución no pasa por una presunta mejora de la calidad institucional, o al menos no pasa sólo por eso, como sostienen numerosos teóricos en la actualidad.

Quienes suponen que la solución depende de la existencia de un gobierno superior apto para efectuar “redistribuciones eficientes de ingresos entre personas” y para negar transferencias intergubernamentales e impuestos no residenciales, coexistiendo con un Poder Judicial que haga cumplir la normativa vigente en materia presupuestaria, con un sistema bancario y un mercado de capitales apto para financiar los *defaults* provinciales, y con mecanismos de mercado que permitan volcar sobre los residentes en cada jurisdicción las consecuencias de las políticas fiscales decididas en la misma, rozan una modalidad de razonamiento tautológico.

Finalmente, poniendo el acento en la visión política del tema, en el ensayo de Dagnino Pastore se postulan tres modelos, siendo el primero de ellos el más eficiente pero el menos participativo y menos promotor de libertades públicas, al tiempo que los que le siguen (los modelos de federalismo cooperativo y de federa-

lismo democrático) resultarían relativamente menos eficientes, pero con alta participación ciudadana y fuertemente promotores de las libertades públicas:

Modelo de federalismo económico	Modelo de federalismo cooperativo	Modelo de federalismo democrático
<p>a) Estructura de gobierno descentralizada, apta para internalizar todas las externalidades económicas.</p> <p>b) Gobierno superior como único planificador de todas las políticas económicas por mandato de la Constitución.</p>	<p>a) Idem al modelo anterior.</p> <p>b) Las políticas del gobierno superior acordadas unánimemente con representantes electos de los gobiernos locales.</p>	<p>a) Idem al modelo anterior.</p> <p>b) Idem al modelo anterior, pero con acuerdos por mayoría simple.</p>

De alguna manera, el modelo de federalismo económico se ajustaría por aproximación a una organización nacional *cuasi* unitaria, el modelo de federalismo cooperativo haría lo propio respecto de una organización nacional de tipo federativo, y el modelo de federalismo democrático, finalmente, a una república federal.

Ahora bien, la existencia de diversos niveles de gobierno, y de gobiernos locales asentados sobre diversas superficies, con muy diversos recursos naturales y desarrollos desiguales en todos los órdenes, es el resultado de un complejo proceso histórico. En el caso de la Argentina, la Carta Magna y la legislación reglamentaria correspondiente promueven que el sistema político iguale la representación por jurisdicción en una de las cámaras legislativas nacionales (la de Senadores *de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires*, con tres representantes por jurisdicción) y a la vez se reconozca la diferencia en la otra (la de los Diputados, donde el número por cada jurisdicción depende de la cantidad de habitantes), ensayando un doble movimiento que integra a la par, pero simultáneamente toma en consideración las diferencias relativas.

Desde el punto de vista económico, si la intención es fundamentar mecanismos para optimizar la provisión de Bienes Públicos asignándolos entre partes (desiguales) que componen un todo, los condicionamientos históricos que están en la base de la desigualdad entre las partes, precisamente, resultan un impedimento metodológico insalvable. Sin embargo, es posible deducir algunas reglas avaladas por la experiencia y que deberían complementar las reglas macroestructurales generalmente aceptadas. Ellas son:

- El gobierno superior debe proveer los Bienes Públicos nacionales puros, y monopolizar las políticas de estabilización. Además, debe proveer los Bienes Públicos básicos (asistencia y seguridad social, por ejemplo, o atención a las necesidades de la población más vulnerable).
- Los gobiernos locales deben abstenerse de implementar políticas de redistribución de ingresos, y deben suministrar los Bienes Públicos regionales.

Respecto de las transferencias intergubernamentales, es evidente que por allí pasa la mayor parte de los contenidos políticos de esta cuestión. La teoría económica es escéptica cuando se alude a la coparticipación automática de un monto mínimo en la recaudación de ciertos impuestos nacionales, esto es, sin condicionarlo al buen desempeño en materia presupuestaria del gobierno local, por ejemplo.²³ Incluso reclama cierta vinculación entre las remesas del gobierno superior y la capacidad (y disposición) recaudatoria del gobierno local. Respecto del gobierno superior, sería necesario también el abandono de cierta discrecionalidad respecto de montos y plazos de las erogaciones en concepto de transferencias intergubernamentales, lo que en los hechos implicaría la renuncia a un factor político de peso. Y de igual manera son motivo de opiniones encontradas los recursos destinados a la asistencia de las necesidades básicas, por ejemplo, de carácter personal, porque generan clientelismo político. Para concluir, la distribución geográfica del gasto y la

²³ Consagrado por la Constitución Nacional, uno de los aspectos más importantes del federalismo es el recogido por la Ley N° 23.548, sancionada en 1988 y modificada total o parcialmente en casi setenta oportunidades. Sin embargo, dicha norma jurídica tiene especial importancia porque dispuso la creación de la Comisión Federal de Impuestos, la instancia administrativa que entiende en la fijación de los porcentajes de distribución y en el control de la liquidación de “las participaciones que a los distintos fiscos corresponde”. También es destacable, de la frondosa normativa al respecto, la Ley N° 25.400, del año 2000, que ratificó el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” y su *addenda*, que suscribieron los Gobernadores, un interventor federal y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esta norma, sancionada el 7 de diciembre de 2000 dispuso la constitución de un Organismo Fiscal Federal para manejar “el control y fiscalización del futuro régimen de coparticipación federal de impuestos, el que deberá asegurar la representación de la Nación, las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Ahora bien, el artículo 13° de la Ley N° 25.400 consignó el acuerdo entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de “establecer procedimientos para posibilitar una amplia difusión de sus cuentas fiscales, incluyendo presupuesto corriente, su ejecución, deuda y la proyección de sus servicios mediante sistemas informáticos”. Además, se acordó “la posibilidad de auditar en forma conjunta o por entidades independientes a los organismos recaudadores (Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administraciones Provinciales de Ingresos Públicos y Direcciones Generales de Rentas Provinciales, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de la Seguridad Social (ANSES). Y también reviste especial importancia desde el punto de vista macroestructural el artículo 18°, donde “las Partes acuerdan firmar, en un plazo de CIENTO VEINTE (120) días, un Pacto Federal de Modernización del Estado que permita lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del Sector Público Argentino”.

inversión pública titularizados por el gobierno superior habilita un amplio escenario para la negociación.

HACIA UNA TAXONOMÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS

En las últimas décadas se implementaron reformas estatales en muchos países del mundo –con alcances y resultados variables–, apelando en mayor o menor medida, pese a la diversidad de los contextos nacionales, a propuestas con anclaje en orientaciones teóricas que en su momento se pretendieron virtualmente “universales”. Entre tales orientaciones se destacan, como es sabido, por su fuerza y expansión planetaria, las tributarias de la teoría económica neoclásica, esto es, de la perspectiva dominante que fue parcialmente revisada en capítulos anteriores.

Ahora bien, la teoría neoclásica asume como punto de partida el individualismo metodológico, entendiendo que el individuo –una hipótesis en sí misma discutible– debe ser la unidad de análisis central, necesaria y suficiente para explicar los procesos sociales. O sea que el neoclasicismo económico se basa en una concepción antropológica según la cual todos los grandes agregados, desde las *especies* hasta las etnias, las nacionalidades, las clases sociales o los géneros, no son otra cosa que construcciones intelectuales que en nada alteran la “esencia” de los individuos que los componen, lo único en sí y para sí verificable, así como tampoco las conductas y las lógicas que los guían.²⁴

El individuo que plantea la teoría neoclásica es utilitario y egoísta, y actúa sólo teniendo en cuenta sus preferencias e intereses, a los cuales articulará de una manera racional. Pero dicha *racionalidad*, a su vez, resulta constatable si los individuos actúan para maximizar sus beneficios, obedeciendo a una suerte de ley no escrita –y respetada por todos–, apta para definir un campo de confrontación que no

²⁴ “Cada cosa independiente y separada de las demás es un *individuo*. Pedro y Pablo son dos individuos. Empezamos siempre por el conocimiento de ellos porque en la naturaleza no hay sino individuos. Un niño a quien se le dice que Pedro es *hombre* notará que Pablo es también hombre, porque se asemeja a Pedro...” La cita corresponde al libro *Lecciones de filosofía*, de Diego Alcorta (1801-1842), el primer ensayo de doctrina filosófica elaborado por un argentino. Titular de la cátedra de “ideología” en la Universidad de Buenos Aires, Diego Alcorta, según Paul Groussac, llevó a cabo “una tentativa personal para añadir al puro ‘sensacionismo’ de Condillac y al ideologismo de Destutt de Tracy –así como a la estrecha retórica de Blair y de Batteux– el fruto de otras disciplinas científicas y de las reflexiones propias”. Conmueve la ingenuidad de Alcorta: “Un niño a quien se le dice que Pedro es *hombre* notará que Pablo es también hombre, porque se asemeja...” Entre las otras disciplinas que Alcorta frecuentara ocupó un lugar preponderante la biología, como lo prueban las menciones del conde de Buffon, de quien leyera varios de los treinta y seis tomos de la *Histoire naturelle, générale et particulière*. Por supuesto que las especies, para Buffon, eran resultado de la conceptualización a cargo del observador; debió Darwin formular la teoría de la evolución para que se comprendiera la dialéctica entre los “individuos” y las especies.

inhibe, sin embargo, el acceso a sucesivos puntos de equilibrio. Según Acuña, esta teoría “entiende todo comportamiento humano llevado adelante por sujetos que maximizan su utilidad desde un conjunto estable de preferencias y acumulan un nivel óptimo de información y otros insumos en una variedad de mercados en los que se despliegan todas las actividades individuales y grupales” (Acuña, 1997: 32). El concepto de mercado se podría aplicar entonces –dada su “variedad”, esto es, su carácter modélico y su eventual trascendencia desde el ámbito de la economía– a la virtual totalidad de los espacios sociales, allí donde los individuos aplicarían esa lógica de maximización de utilidades y establecerían relaciones “económicas” con los demás.

Ahora bien, ¿existen otros tipos de conductas? Desde luego que sí, existen comportamientos “extrarracionales”, e incluso “irracionales”, dependiendo su adjetivación de la distancia que los separe del principio de maximización de utilidades. Y como existen, se reconocen los aportes de la tradición pluralista, aunque para negarlos toda vez que dichos comportamientos “extrarracionales” o “irracionales” (definibles a partir de ciertos intereses comunes a los individuos que componen un grupo, o mejor, un agregado), de acuerdo con la visión neoclásica no explicarían la evolución de los procesos sociales. Dicho de otra manera, y a guisa de ejemplo, dentro del sistema democrático como marco de acción de actores colectivos “la agregación de intereses que usualmente se denomina ‘lo público’ no influye ni en el origen ni en la reproducción del accionar colectivo pues, en realidad, éste es un cambiante equilibrio resultante de la articulación de las preferencias individuales de políticos y votantes” (Acuña, 1997:35).

Se propone, por lo tanto, explicar la acción colectiva a partir de la negación de la existencia de intereses compartidos, poniendo entre paréntesis su apariencia en tanto fundamento de las acciones que involucran a más de un individuo. Y como está claro que existe una tensión entre los intereses individuales y toda acción colectiva, allí puede introducirse un análisis (bajo la forma de cálculo) “económico”, y asegurar que la incorporación del individuo al grupo estará condicionada por la percepción de que, al decidir en tal sentido, ganará más que lo que pierda. Pero apenas formulado este auténtico “dilema de la acción colectiva” la teoría no pudo menos que procesar la emergencia de situaciones denominadas del “colado” o del “*free rider*”, para dar cuenta de la acción de los individuos que pretenden (y de hecho, consiguen) disfrutar de los beneficios selectivos sin “pagar el precio” que implica involucrarse en una acción grupal.

En verdad, las perplejidades que motiva la existencia del “*free rider*” se originan en la obstinación con que se intenta preservar y generalizar un principio metodológico, cual es la existencia de individuos racionales, y su definición casi exclusiva en el ámbito de los bienes privados y *sin historia*. Otra es la cuestión si el esfuerzo teórico se despliega desde una perspectiva distinta, asumiendo la historicidad

y, consecuentemente, el hecho de que tanto los “individuos” como incluso los bienes privados (o mejor, *privatizados*) devinieron en el curso del proceso social por sustracción de la comunidad (de la cooperación absoluta, como ya se dijo en capítulos anteriores) y del conjunto de los Bienes Públicos, los únicos concebibles durante cierta etapa inicial. Pero lo que deviene por sustracción, no por tomar distancia de su procedencia deja de contenerla (en términos de negación, si se quiere), como lo prueban la igualdad en la distinción de todos los “individuos”, en primer término, y en segundo término las externalidades –muchas imposibles de internalizar y siempre remitentes a una idéntica genealogía– que irradian todos los bienes. Las externalidades son las huellas que patentizan un origen común de aquello privatizado; y algo más: desde este punto de vista la dirección y la prueba de la racionalidad en los casos de acciones colectivas no sólo va desde los individuos que “se agregan” a las mismas por la perspectiva de ganar determinados bienes que les interesan, como postula el neoclasicismo económico, sino también desde el interés/fin común del grupo –en el sentido más amplio del término– preexistente, del cual se sustrajeron sus partes y cada uno de sus atributos.

Sin embargo, y pese a las notables limitaciones que la caracterizan, lo cierto es que la teoría económica neoclásica inspiró a las principales corrientes y modelos de gestión reformistas del Estado, entre las que también se destaca el nuevo gerencialismo o “*new public management*”, emergente de un conjunto de discusiones en torno de la necesidad de trascender el paradigma burocrático clásico de la administración pública incorporando instrumentos gerenciales probados exitosamente en el mercado (Fleury, 2002). Entre las principales medidas reformistas que propuso esta corriente se encuentran la reducción de costos y la busca de mayor transparencia en la asignación de recursos; la desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o *cuasi* contratos; la separación entre el comprador y el proveedor; la introducción de mecanismos de mercados o *cuasi* mercados; la descentralización de la autoridad gerencial; la gestión de desempeño; nuevas políticas de personal, con relaciones contractuales por plazo, pagos vinculados al desempeño y determinación local de las condiciones de trabajo y de remuneración; y el aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.²⁵

Pero el nuevo gerencialismo público, o mejor, su recetario de propuestas reformistas, mereció severas críticas animadas por quienes lo percibieron como inductor del debilitamiento del fundamento ético de la función pública, y del incremento de los índices de corrupción. Desde diversos sectores académicos se imputó a las políticas inspiradas en la “*new public management*”, precisamente, “la destruc-

²⁵ Precisamente este modelo de gestión, que pretende superar al modelo burocrático clásico, circunscribe la cuestión de la reforma estatal a la de la reforma administrativa. Por otro lado promueve un auténtico reduccionismo, cual es el de considerar al ciudadano en tanto *consumidor*, mientras se intenta la traspolación en el funcionamiento estatal de los principios empresariales.

ción del *ethos* del servicio público” (Longo, 2004). Y en tal sentido es destacable una postura intelectual denominada *“new public service”*, nuevo servicio público, que a partir de la denuncia de que los argumentos del nuevo gerencialismo público intentaron promover en el seno del Estado la emulación de las prácticas y los valores de mercado, llegó a la conclusión de que, para ello, plantearon un falso contraste entre la vieja administración pública y un Estado “nuevo”, pero enflaquecido hasta el raquitismo y “privatizado” de manera creciente. Rompiendo entonces con esta línea de pensamiento, los animadores del *“new public service”* propusieron fortalecer los principios que sustentan la ciudadanía democrática, redefiniendo el rol primario del servidor público como actor central en el proceso de articulación y definición de intereses comunes presentes en la sociedad civil, más que como agente de control y dirección de la comunidad (Denhardt y Denhardt, 2000).

En varios de los textos paradigmáticos de esta propuesta –que pretende presentarse como crítica y alternativa respecto del *“new public management”*– se postula la necesaria primacía de los valores democráticos, la ciudadanía y el servicio en favor del interés público frente a los propios del “neogerencialismo”. Y en esta línea se plantea la promoción de ciertos valores que deben guiar el accionar estatal, desde el servir a ciudadanos, no a clientes, el buscar el interés público y valorar al ciudadano y al servicio público por encima de lo empresarial, hasta el pensar estratégicamente y actuar democráticamente, el reconocer que la rendición de cuentas no es sencilla, el servir más que conducir, y la valoración de la gente, no sólo de la productividad (Denhardt y Denhardt, 2000).

Finalmente corresponde consignar, para concluir por el momento con esta breve reseña, la existencia de otra línea teórica que inspiró recientes iniciativas reformadoras: la denominada “neoinstitucionalista”. Según ella, la acción colectiva, las acciones oportunistas y la cooperación voluntaria se dan en el marco de “reglas, formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios”. Ese “conjunto de reglas” constituye, precisamente, a las instituciones, y habilita una interesante perspectiva de la gobernabilidad. La reforma del Estado, en consecuencia, debe darse en función de preservar y perfeccionar la gobernabilidad, de manera que los cambios institucionales por ella promovidos fortalezcan a la vez al sistema democrático y al mercado (Fleury, 2002).

Aunque también basado en una concepción utilitarista del individuo, entonces el neoinstitucionalismo demandó que se trabajara con el debido énfasis la cuestión de la gobernabilidad, pero sin incursionar en una etapa teórica previa –y central– al establecimiento de las reglas comunes. Es indudable que la finalidad de las reglas comunes no es otra que establecer un orden, pero éste debe basarse en principios fundantes. Y como los principios fundantes del Estado, según el punto de vista del presente trabajo, se resumen en la provisión de Bienes Públicos, continuar girando alrededor de su eficiencia pero haciendo caso omiso de tal circunstancia contribuye,

tal como se advirtiera en varias oportunidades, a consolidar la conversión teórica (y práctica) del Estado en un fin en sí mismo, olvidando que es un medio, histórico y político, para la provisión de Bienes Públicos a la sociedad, siendo él mismo el Bien Público original.

En definitiva se deduce de esta breve reseña que persiste un debate abierto, sin lugar a dudas agudizado por la relativamente pobre producción de resultados positivos en materia de reforma y/o modernización estatal. También queda claro que en los márgenes del *corpus* teórico tributario del pensamiento dominante han surgido –y surgen cotidianamente– voces que testimonian no sólo matices y sutilezas, sino incluso flagrantes desacuerdos de fondo. Todas ellas aportan renovados puntos de partida para el ensayo de abordajes de esta problemática por algunos senderos menos transitados, aunque a poco de andar se develen también insuficientes y, por decirlo de alguna manera, epidérmicos, cuando no condicionados por cuestiones ideológicas.

Ahora bien, si de superar la antinomia entre el *corpus* teórico dominante y los discursos pretendidamente críticos aludidos se trata, basta la resignificación desde una perspectiva histórica –y sobre todo política– de la comunidad y del Estado. Y así como las externalidades mucho dicen respecto del origen común de todos los bienes, el esbozo de una taxonomía de los Bienes Públicos –tal como la historia los coloca en el presente– resulta por demás elocuente del Estado que debe proveerlos. Dicho de otra manera: el esbozo de una taxonomía de los Bienes Públicos (aunque necesariamente abarcativa y, dada la esencia dinámica y cambiante de los mismos, incompleta) habilita la posibilidad de formular una Guía de Provisión Óptima de Bienes Públicos, a su vez insumo instrumental del planeamiento presupuestario y estratégico. En el próximo capítulo se incluirá una versión de la Guía, seguramente provisoria y mejorable; por ahora, antes de ensayar el esbozo de una taxonomía de los Bienes Públicos sólo corresponde advertir que a través de estas líneas argumentales se intenta *superar*, mediante un ejercicio de resignificación, la antinomia entre el *corpus* teórico dominante y los discursos pretendidamente alternativos, motivo por el cual su aparataje técnico, lejos de ser desechado por inercia intelectual o mero automatismo, permanecerá disponible y utilizable, pero respondiendo a una diferente matriz motivacional.

Con relación al esbozo de una taxonomía de los Bienes Públicos, y aun a riesgo de parecer repetitivos, corresponde aclarar que la comunidad nacional es artífice de la historia, pero también su producto. Lo dado por la historia, lo que ésta coloca en el presente, condiciona *constitutivamente* la necesidad y la posibilidad de un proyecto colectivo. Hegel escribió que siempre que volvemos la vista al pasado lo primero que vemos son ruinas; pero esa visión, al tiempo que resulta pródiga en la intelección de causas y mandatos, cumple con la doble función de *actualizar* su objeto y *politizarlo* nuevamente. Se trata de un lugar común, pero lo cierto es que el

pasado histórico participa del presente, en primer término; en segundo término, ese ruinoso material pretérito que llega, que irrumpe en el aquí y ahora de la comunidad, interpela políticamente a todos y a cada uno de sus miembros; y éstos pueden, en tercer término, asumir esa interpelación, la serie de mensajes que remiten a una construcción de carácter colectivo inacabada e inacabable, o asumirla negativamente, procurando un movimiento contrario de *despolitización* total o parcial para confinarla, cuando no en el olvido, en un falso pasado como piezas de museo, como fósiles que no trascienden el mero valor testimonial.

Sirve de ejemplo la cuestión que se viene tratando en estas páginas. Al promediar el siglo XIX se logró en la Argentina formular un documento, la Carta Magna, en el cual se dio cuenta de la coronación exitosa de un complejo proceso político que arrojaba como resultado la instauración de un Estado nacional. De la lectura de tal documento se deduce la matriz básica de la Macroestructura para dicho Estado nacional y la morfología de las jurisdicciones de “menor” nivel en función de la forma de gobierno republicano, representativo y federal adoptada. Pero también allí se expresa la decisión de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, tanto humanos, políticos y sociales, como incluso económicos. Y una lectura minuciosa de los pasajes referidos a esa decisión política permite asegurar que en ellos se formulan implícitamente –y en general– los Bienes Públicos que habrá de proveer el Estado para satisfacerla.

Que la Constitución Nacional participa del presente no admite la menor duda, como tampoco que resulta objeto de un proceso de actualización –en mayor o menor medida, como lo prueban sus varias reformas sucesivas– y de politización perpetua. El movimiento contrario al respecto, el movimiento de despolitización, en ocasiones intentó ser total (apelando a la supresión lisa y llana de la Carta Magna, por ejemplo, como durante las dictaduras militares), pero por lo general aspira al logro de formas parciales de despolitización y, aunque parezca paradójico, hasta donde la relación de fuerzas políticas lo permita. Y esto último merece una mirada más atenta.

En efecto, ¿por qué el Estado previsto por la Constitución Nacional, una vez que opera su despliegue de acuerdo con la Macroestructura que le corresponde –y en función del tipo de gobierno elegido– habría de sustentar en el tiempo la decisión de trascender desde lo formal hasta lo real? O planteado al revés: ¿por qué los hechos, en determinadas circunstancias, podrían convertir a la Carta Magna en una proclama altisonante y con amplia presencia institucional, pero más próxima a su conversión en una pieza de museo, o en un fósil, que en una motivación política que, llegada desde el pasado, aspira desde el futuro? Estas dos preguntas en rigor son una sola, y la respuesta radica precisamente en el Estado nacional, en esa instancia máxima de acumulación de poder que opera una perpetua relectura de la historia y un obrar en consecuencia que la cambia, definiendo de paso (y definiéndose como) un campo de

tensión política polarizado en torno de su trascendencia o de su mera preservación formal.

La “perpetua relectura de la historia” y el “obrar en consecuencia” quieren decir incluso que hace a la esencia del Estado la modificación constante, sea por necesidad de adaptación o sea porque, en determinadas circunstancias, la relación de fuerzas en el seno de la comunidad le impone que trascienda la formalidad burocrática. Entonces la relectura de la historia no sólo puede corregir omisiones y completar o transformar aquello que parecía establecido de una vez y para siempre, sino que también se manifiesta como lo que es, un ejercicio hermenéutico, pero no por motivos de índole académica sino política. Y ahora sí: ¿qué más, o mejor, qué otra cosa dice la Constitución Nacional, según sea *interpretada* para satisfacer el interés de restar politización a su mandato, o para darle cauce y promover su expansión?

Aunque dependiendo en última instancia de la relación de fuerzas en el seno de la comunidad, es posible que además de la Macroestructura estatal acorde con la forma de gobierno adoptada y la garantía de una serie de derechos fundamentales, la Constitución Nacional diga –y habilite la deducción por vía *interpretativa*– que la realización fáctica de esos derechos requiere la provisión de los Bienes Públicos correspondientes a cargo de un Estado que se organice a tal efecto. Y en ese caso el esbozo de una taxonomía de los Bienes Públicos deducible de la Carta Magna – “esbozo”, en efecto, por ser absolutamente mejorable y por su carácter meramente enunciativo– sería como sigue:

A. Bienes Públicos “puros” políticos:

- La *defensa nacional* y las *relaciones comerciales y diplomáticas pacíficas* (la seguridad de las fronteras, Art. 76; el afianzamiento de la paz y las relaciones comerciales con las potencias extranjeras, Art. 27);
- La *Administración Pública* (la forma de gobierno representativa, republicana y federal, tanto a nivel nacional como también provincial, Art. 1º; el *peticionar a las autoridades*, Art.14);
- La *ética pública* y las *prácticas democráticas*, incluyendo los *partidos políticos*, Art. 38 (la promoción de los valores democráticos, Art. 76; la asociación con fines útiles y la libertad de culto, Art.14);
y
- La *justicia*, Art. 5, y la *equidad social* (la igualdad ante la ley, admisibilidad en los empleos sin otra condición que la idoneidad, y la igualdad ante los impuestos y las cargas públicas, Art. 16).

B. Bienes Publicos “puros” económicos y sociales:

- La *propiedad*, Art. 17, y su uso y disposición, Art 14;
- La *Gobernabilidad/estabilidad* social y económica, del valor de la moneda y del sistema de pesos y medidas para toda la Nación, Art. 14 bis y Art. 76;
- La *lealtad comercial* y la *libre competencia* (la educación para el consumo, la defensa de la competencia, el control de los monopolios naturales, Art. 42);
- El *medio ambiente* y la *diversidad biológica* (el medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, la utilización racional de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural, y de la diversidad biológica, Art. 41);
- El *progreso científico-tecnológico* (la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, Art. 76);

- El *crecimiento y desarrollo económico armónico* (el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, la generación de empleo, la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias, el progreso de la Ilustración, la promoción de la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras públicas, la introducción de nuevas industrias, la importación de capital extranjero, la exploración de los ríos interiores, la formación profesional de los trabajadores, el crecimiento armónico de la Nación, el poblamiento de su territorio, el desarrollo igual en provincias y regiones, Art. 14 bis);
- El *mercado interno integrado* (sin barreras aduaneras internas ni limitaciones a la libre circulación de personas y bienes, la navegación y el comercio; la libre entrada, permanencia, tránsito y salida del territorio argentino, los correos generales de la Nación, Artículos 9, 10, 11, 12, 14 y 76);
- El *trabajo y el ejercicio de toda industria lícita* (Art. 14); y
- El *patrimonio, la diversidad y la libertad cultural* (la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, Art. 76; el patrimonio cultural, Art. 41);

C. Bienes Públicos “institucionales” (no-rivalidad establecida legalmente) que hacen al Bien Público primario “Igualdad de Oportunidades”:

- La *educación primaria* (la educación para la unidad nacional, Art. 5 y Art. 76);
- La *educación avanzada* (la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, Art. 76);
- La *vivienda digna*, Art. 14 bis;
- *Medio de vida digno y justo* (medio de vida, incluso para los jubilados: la seguridad social integral e irrenunciable; el seguro social obligatorio: las jubilaciones y las pensiones móviles, Art. 14 bis); y/o la carrera pública, la dignidad laboral y equidad en las condiciones de trabajo; la jornada limitada; el descanso y las vacaciones

pagadas; la retribución justa; igual remuneración por igualdad de tareas; la participación en las ganancias de las empresas con control de la producción y colaboración en la dirección; la protección contra el despido arbitrario; la estabilidad del empleo público; la organización sindical libre y democrática; los convenios colectivos de trabajo; la recurrencia a la conciliación y el arbitraje; el derecho de huelga, Art. 14 bis; y

- El fomento de la *familia* (la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar, Art. 14 bis);

D. Impuros o Club (no rivales):

- *Transporte y movilidad territorial* (ferrocarriles, rutas, calles y aeropuertos);

E. Bienes Públicos globales:

Todos los bienes públicos definidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención Sobre los Derechos del Niño, entre otros, Art. 76; y

- Los derechos humanos, de la niñez y de la mujer, Art. 76.

F. Bienes Públicos no mencionados explícitamente en la Constitución Nacional:

- El derecho a la *salud*
- El “Desarrollo social”
- La *vivienda digna* (Art.14 bis), que implicaría la inclusión de los servicios básicos, no mencionados:

- Agua
- Energía eléctrica
- Gas
- Cloacas

Estos Bienes Públicos se hallan explícitos en los convenios internacionales antes mencionados, y se infieren además de la ley constitucional de Ministerios, que crea organizaciones específicas para el desarrollo social y la salud pública. O sea que a partir de los Bienes Públicos implícitos en la Constitución Nacional se organiza la Administración central. El Art. 100 establece que una ley determinará la cantidad y las competencias ministeriales. En la actualidad quedaron definidos los siguientes Ministerios:

- a. De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- b. De Defensa
- c. De Economía y Producción
- d. De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- e. De Justicia y Derechos Humanos
- f. De Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- g. De Desarrollo Social
- h. De Salud y Medio Ambiente y
- i. De Educación, Ciencia y Tecnología

El Presidente de la Nación cuenta además con las siguientes Secretarías que lo asisten directamente (Artículo 9º):

- a. General, Legal y Técnica, de Inteligencia
- b. De Turismo
- c. De Cultura y
- d. De Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

O sea que se deduce que la Macroestructura del Estado se articula a partir de los siguientes Bienes Públicos “primarios”:

- 1. Las relaciones exteriores, el comercio exterior y el culto
- 2. La defensa
- 3. La política económica
- 4. La planificación para la inversión y el desarrollo
- 5. La justicia y los derechos humanos
- 6. El trabajo
- 7. El desarrollo social
- 8. La salud y medio ambiente

9. La educación, la ciencia y la tecnología
10. La inteligencia de Estado
11. La cultura y el desarrollo del Turismo
12. El país libre de narcotráfico

HACIA UNA GUÍA DEL DESPLIEGUE ESTATAL A PARTIR DE LOS BIENES PÚBLICOS

Identificar a los Bienes Públicos que debe proveer o garantizar el Estado implica definir cuál es su finalidad precisa, o su *impacto esperado*, y por ende qué resultados deben exigirse a los funcionarios responsables de su administración. Se trata entonces de cambiar el enfoque y no referirse más –o, si se quiere, exclusivamente– a las competencias o ámbitos de acción de cada organismo estatal, sino a los resultados concretos en la mejora del bienestar público derivados de su accionar.

Retomando un ejemplo clásico, el referido a la limpieza de los espacios comunes en las ciudades, al cambiar el enfoque los funcionarios ya no serían medidos por el éxito de ciertos procesos, como la licitación de la recolección de la basura, sino de ciertos resultados, como el estado higiénico de las calles. Y la correcta definición de Bienes Públicos primarios y derivados incluso minimizaría las superposiciones y zonas grises en la Macroestructura del Estado comunal, habilitando de paso una acción reformadora concentrada en cuestiones sustantivas.

Siguiendo con el ejemplo, además es evidente que al asignar “competencia sobre el estado de las aceras”, o la función de “administrar (o entender en) el servicio de limpieza de los espacios comunes de circulación peatonal”, se induciría en el mejor de los casos sólo al monitoreo de las calles y a su limpieza, perdiéndose de vista que el Bien Público en juego es la *salubridad urbana*. Ésta se podría lograr mediante una conducta responsable de los habitantes, apelando a procedimientos alternativos mucho menos costosos y más efectivos. Pero si a los funcionarios se los hace responsables por funciones y su buena ejecución y no por los Bienes Públicos concretos que deben contribuir a proveer, estarán incentivados para concentrarse en los procesos, como la licitación de la limpieza de las calles, terminando a la postre alineados con los intereses de los concesionarios.

Y ésta no sólo resultará la forma menos eficiente para la obtención del verdadero objetivo del accionar estatal, la provisión del Bien Público *salubridad urbana*, sino que incluso provocará que termine ignorado a lo largo del proceso, como indica la experiencia. En efecto, las privatizaciones en la década de 1990 se llevaron a cabo sin estudios profundos sobre la finalidad última que estaba en juego en cada iniciativa, y con frecuencia se procedió en un sentido inverso al recomendable, creando incentivos para exacerbar conductas antisociales que luego justificaran la actividad –

y el negocio– de las empresas concesionarias. O sea que se actuó, siguiendo con el ejemplo, de acuerdo con la lógica de que a mayor desaprensión inducida de la población en materia de suciedad de calles y veredas, más asegurado estaría el rentable negocio de la recolección de residuos.

Por el contrario, al focalizar el análisis para las iniciativas reformadoras y/o modernizadoras tomando como eje a los Bienes Públicos sería posible amortiguar una disgregación ineficiente que sufren los Estados actuales, y que se da en varios frentes a la vez. En efecto, se atenuaría sustancialmente la separación entre el subsistema de estructura del Estado y las competencias y funciones que la definen, se acortaría la distancia –verdadera desintegración– entre el subsistema de planificación estratégica, con sus objetivos propios, y la estructura funcional, y, finalmente, se avanzaría en la articulación del subsistema de programación presupuestaria con los dos subsistemas anteriores. Dicho de otra manera, al focalizar el análisis para las iniciativas reformadoras y/o modernizadoras en función de los Bienes Públicos se corregiría la muy acertada reforma que incorporó la presupuestación por programas, la cual exhibe una efectividad limitada porque dichos programas no se formulan explícitamente (y a partir de su debida definición) como proveedores de Bienes Públicos. En definitiva, se evitaría que ninguno de los subsistemas, como sucede actualmente, sirva al gerenciamiento responsable y transparente del Estado y resulten, toda vez que funcionan en paralelo, una carga burocrática formal por triplicado.

Así las cosas y habida cuenta de la vastedad y complejidad de las cuestiones planteadas, la redacción de una Guía de Procedimiento para la Provisión Óptima de Bienes Públicos –o para el funcionamiento y accionar del Estado a partir de los Bienes Públicos– constituye sin lugar a dudas una importante herramienta.²⁶ Pero de su aplicación, y hay que insistir en ello, salvo excepcionalmente no derivará una opción única, sino un rango de posibilidades, el que deberá asociarse con la ponderación de los objetivos de equidad, eficiencia y de saneamiento fiscal. Seguidamente se transcribe una conceptualización gráfica de la Guía de Procedimiento y un anexo que le sirve de corolario lógico, y daría satisfacción a uno de los recursos administrativos que en la actualidad goza de gran predicamento, cual es el de generar Compromisos de Resultados vinculantes con la instancia política superior, y hacia el interior de los organismos de ejecución. Si esta modalidad contractual se aplicara consecuentemente a partir de la provisión de Bienes Públicos, el desempeño estatal exhibiría mejoras notables no sólo cuantitativas, sino también cualitativas, como se verá.

²⁶ Gerardo Sanchis Muñoz elaboró esta “herramienta” en varios documentos producidos en el curso de la presente investigación. Sin embargo, respecto del esquema conceptual y la Guía de Procedimiento propiamente dicha que animan en lo sustantivo este capítulo, Sanchis Muñoz advirtió que “no se pretende ofrecer una solución concreta, inequívoca y definitiva a cada problema de provisión de Bienes Públicos, sino la identificación de los elementos que deben tenerse en cuenta para realizar un análisis fundamentado y responsable a la hora de tomar decisiones en materia de política pública”.

ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO A PARTIR DE LOS BIENES PÚBLICOS



El corolario del desarrollo de una reformulación macroestructural según este esquema no sería otro que la posibilidad de establecer sistemáticamente Compromisos de Resultados vinculantes, de manera que la figura incorporada por la Ley 25.152 (en lo que se refiere a los Acuerdos-Programas) tenga como eje la provisión de Bienes Públicos. E incluso resultaría deseable que tal criterio trascendiera desde arriba hacia abajo y hacia el interior de los organismos ejecutores al momento de la redacción de los Compromisos de Resultados de Gestión, a suscribir por los funcionarios responsables. Sólo a título de ejemplo y para definir mínimamente la idea, digamos entonces que la Jefatura de Gabinete de Ministros podría lograr un contrato, o mejor, una serie de contratos sucesivos con cada unidad orgánica del Estado (que habilitara por añadidura el gradual reemplazo de las misiones y funciones), en los términos siguientes:

CONTRATO DE RESPONSABILIDAD MINISTERIAL
con la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
(A publicar en Internet y en la Memoria anual, antes de la rendición de cuentas)

Bien Público a proveer:	Necesidad a satisfacer en los términos acordados con la JGM		
Nivel de Prestación: (calidad y cantidad)			
Impacto esperado:	- Contribución al bienestar de los argentinos y BP complementarios		
	Indicador presente xxx	Indicador comprometido xxx	Referencia xxx
Modalidad de prestación:	Características y cualidades de la función de producción del Bien Público (repartición macroestructural) y socios estratégicos Evolución de la modalidad de la provisión Mecanismos de participación y control social		
Recursos comprometidos :	Global + un nivel de desagregación jurisdiccional o funcional		
Competencias Legales: (o estatutarias)			
Bienes públicos derivados e impacto	Indicador presente xxx	Indicador comprometido xxx	Referencia xxx
1. 2. 3.			

Esbozo de una Guía de Procedimiento

En última instancia, se deduce de los esquemas conceptuales transcritos que habrá que reemplazar las preguntas clásicas respecto de qué debe hacer el Estado y de qué no debe ocuparse por las siguientes cuatro preguntas que se encadenan entre sí, y constituyen el primer paso para el esbozo de la Guía de Procedimiento propuesta:

1. **DEFINICIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS:** ¿Qué Bienes Públicos debe proveer o garantizar el Estado, en qué niveles de prestación, alcance y calidad, y definidos a partir de qué fuentes (Constitución, Leyes, cultura, política, etcétera)?
2. **TIPO Y FINANCIAMIENTO DE LOS BIENES PÚBLICOS:** ¿De qué categoría de Bienes Públicos (puros, privados, preferentes, etcétera) se trata, y cuál es la mejor forma de financiar esta provisión –si es necesaria–, y quién debería cargar con los costos (usuarios, beneficiarios, contribuyentes, otros, etcétera)?
3. **ORGANIZACIÓN DE LA PROVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS:** ¿Cómo sería socialmente deseable asegurar su provisión (control, regulación, fomento, o producción directa), qué clase de organización se requeriría, y qué tipo de modalidad de función (empleo) pública?
4. **EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES DE LOS BIENES PÚBLICOS:** ¿Qué desarrollos institucionales o tecnológicos pueden modificar todo lo anterior, y cómo es posible tender a la prestación social autónoma o a la *devolución* de la prestación?

Organización de la Guía:

Cada una de las cuatro preguntas anteriores, o sea, el reconocimiento y la definición de los Bienes Públicos establecidos por la sociedad (Punto 1), el tipo de Bienes Públicos y su forma de financiamiento (Punto 2), su sistema de provisión y la organización y función pública que debe apoyarla (Punto 3), y los pasos posibles hacia su devolución social (Punto 4), será analizada contemplando las secciones siguientes: *Principios Generales; Definiciones y alcances; Pasos a seguir; y Desarrollo futuro.*

Punto 1. DEFINICIÓN DE LOS BIENES PUBLICOS

Principios Generales

- Si bien es una fuente indispensable para su definición, los Bienes Públicos no necesariamente se encuentran enumerados en la Constitución Nacional o en la legislación general.
- Los Bienes Públicos están condicionados por el momento histórico, la cultura y el nivel de desarrollo comparado.
- La convergencia global hace que los Bienes Públicos relativos a los derechos humanos básicos (salud, educación, vivienda, alimentos, igualdad de sexos, libertad de culto, comercio y de movimiento), se universalicen y sean incluso una exigencia global.
- En la provisión moderna de los Bienes Públicos se conjuga la demanda más reciente de participación y cogestión ciudadana, con la fuerte tradición del servicio público de alcance universal y gratuito. No debe olvidarse que esta última responde a la idea misma de Bien Público, y por ende los alcances de los servicios públicos deben ser definidos por la autoridad pública y no por las empresas proveedoras de los servicios.
- La fungibilidad de los Bienes Públicos no implica que su naturaleza económica (características tecnológicas) y política (decisiones de distribución/asignación) otorguen pautas claves para decidir sobre la modalidad jurídica que deberá asegurar su provisión, y sobre la mejor forma de financiarla. A partir de la definición de estas dos estrategias, quedan delimitadas “técnicamente”, de alguna forma, las posibilidades organizacionales que deberán adoptarse para la provisión del bien.

Definiciones y alcances

La razón de ser de los Bienes Públicos no se agota en su consideración económica, aun cuando se aluda a la íntima vinculación existente entre su expansión y la redistribución de la riqueza, por ejemplo. Es cierto que los denominados Bienes Públicos comunes se refieren a la provisión material para la satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes, pero no es menos cierto que existen otros que se hallan vinculados a los derechos humanos, la dignidad de las personas o la calidad de vida. Por lo tanto, se debe apelar a una visión interdisciplinaria (histórica,

sociológica, antropológica, económica y política) en aquellos casos en que las circunstancias lo requieran.

Pasos a seguir

PASO 1. Identificar y clasificar los Bienes Públicos comunes (básicos) establecidos en la Constitución y en las leyes.

PASO 2. En base a la experiencia histórica y a la realidad presente, completar la lista de los servicios públicos tradicionalmente provistos o demandados socialmente.

PASO 3. Establecer los alcances de los Bienes Públicos actualmente provistos por el Estado: a quiénes favorecen directa e indirectamente; quiénes dependen de cada uno de ellos y quiénes, al contrario, tienen una provisión alternativa posible y fácil de implementar; en qué sentido limitan riesgos públicos (a la seguridad o la salud, por ejemplo) y, finalmente, ¿quiénes son los más directamente perjudicados por la falta de provisión de los Bienes Públicos definidos?

PASO 4. Identificar a los “agravadores de riesgo”, o sea, a los individuos u organizaciones que amenazan las externalidades positivas del Bien Público o amplifican o generan externalidades negativas.

PASO 5. Definir el nivel de prestación en términos de calidad y cantidad, si corresponde, y acorde a las distintas poblaciones de riesgo.

Desarrollo futuro

Evaluar cuál puede ser la evolución futura próxima en términos de nuevos enfoques sobre los Bienes Públicos, a partir del establecimiento de los mismos en países de mayor desarrollo relativo y de la definición creciente de los Bienes Públicos globales. También deben evaluarse los desarrollos culturales o legales previsibles en el ámbito jurisdiccional analizado.

Punto 2. TIPO Y FINANCIAMIENTO DE BIENES PUBLICOS:

Principios Generales

- A menos que existan consideraciones explícitas distributivas o de posibilidad para el acceso, en general conviene que el costo total del servicio (costos fijos y variables) lo pague el usuario o beneficiario. Cuanto menos se dependa de rentas generales, mejor, y cuanto más ajustada al verdadero costo económico sea la tarifa, más transparente será su administración y la explicitación de los verdaderos costos sociales. No porque un Bien Público sea un derecho inalienable de la población debe producirse a cualquier costo. En un mundo de recursos escasos –y esto no es un invento de los economistas–, lo que se gasta por un lado implica forzosamente penuria y perjuicio por otro²⁷.

Definiciones y alcances

De las numerosas clasificaciones que pueden consultarse en la bibliografía usual, es evidente que *los bienes económicos* articulados en la provisión de determinado Bien Público, según sus propiedades al ser expuestos al consumo, habilitan diversas modalidades de financiamiento. Es útil, en tal sentido, mantener la polarización para el análisis entre los Bienes Públicos *puros* y los bienes *privados*, pero con la salvedad de que la legislación positiva puede definir *per se* de qué tipo de bien se trata, independientemente de sus características objetivas.

Pasos a seguir

PASO 1: Definidas claramente las características del Bien Público, beneficios directos e indirectos, grupos o poblaciones objetivo, alcance de externalidades positivas y negativas, y los “agravadores de riesgo”, se debe intentar una primera clasificación acorde a las siguientes categorías, que definen una forma óptima de financiamiento:

Bienes Públicos puros: Como ya se dijo, por su consumo no rival y no excluyente la forma apropiada de financiarlos es a partir de un esfuerzo de la comunidad en su conjunto. O sea que deberá ser financiado a través de rentas generales nacionales si es un bien de alcance e interés nacional, o a través del sistema impositivo local si es que los beneficios están claramente limitados a una jurisdicción determinada.

²⁷ Adecuar el costo de la provisión del Bien Público a la tarifa cobrada por el servicio, en el caso que sea por tarificación, es importante, porque todo monto cobrado en exceso por los poderes públicos, *es un impuesto encubierto*, que es atribución constitucional exclusiva del Parlamento, y en el caso de un operador privado, *se estaría privatizando la recaudación*.

En la práctica, los Bienes Públicos puros son muy raros, pero muchos servicios ofrecidos por el sector público se consideran con externalidades generales que los asimilan a ellos. Además, los Bienes Públicos comunes o básicos, cualesquiera sean sus características desde el punto de vista de las propiedades del consumo, deben ser financiados como los Bienes Públicos puros.

Bienes Públicos “club”: En este caso, se puede excluir de su uso a bajo costo, y en una determinada localización, pero su consumo no inhibe el de otra persona, salvo casos de congestión. Por lo tanto, el financiamiento óptimo pasa por recuperar los costos totales en el ámbito del “club”, a cargo de una organización independiente o por el propio Estado central. La exclusión posible hace que pueda cobrarse a sus beneficiarios o usuarios directos.

Bienes Públicos compartidos: Contrariamente a los anteriores, en este caso el consumo es rival, pero no puede operar la exclusión. De ahí que sean los más complicados desde el punto de vista del problema del polizón, y su financiamiento, por lo general, resulte inequitativo. A título de ejemplo, podría mencionarse en las ciudades el impuesto por alumbrado, barrido y limpieza, a cargo de los propietarios de las viviendas. Es evidente que las veredas y calles son igualmente utilizadas por los propietarios de las viviendas y por quienes transitan por ellas, beneficiándose de una externalidad positiva de la cual no pueden ser excluidos.

Bienes Públicos preferentes: En este caso, la sociedad como un todo prefiere al Bien Público en un nivel superior al que cada individuo adquiriría si fuese cobrado con pleno recupero de costos. Esto fundamenta la posibilidad de proveer estos bienes a un costo menor que el de producción, pero la evidencia no es concluyente. En todos los casos, debe medirse que los beneficios sociales por subsidiar la provisión de este bien superan ampliamente a los costos de hacerlo.

En la provisión de todos los Bienes Públicos pueden participar otros que, vistos desde el ángulo del consumo, exhiben la condición de rivales y excluyentes, y son por lo tanto *bienes privados*. Entonces debe segmentarse cuidadosamente su provisión, si es que se decide realizar (en su totalidad o en parte) gratuitamente. En tal caso es importante el efecto redistributivo, y considerar si conviene que los que tienen la posibilidad de pagar el costo total, lo hagan, o incluso que asuman un sobre costo para financiar el consumo de los que se verían excluidos por la obligación de pago.

PASO 2: Analizar de qué forma se financia el Bien Público provisto, comparado con la forma en la que debería financiarse. Cuáles son los costos totales reales y de dónde provienen.

PASO 3: Identificar, en base a todo lo anterior y a los objetivos gubernamentales **explícitos** de repartición de costos sociales y distribución del ingreso, e incentivos a la actividad económica y al crecimiento de sectores prioritarios, quiénes son los que deberán cargar con los costos de provisión:

- i. Los contribuyentes en general (Bien Público puro).
- ii. Un grupo de contribuyentes por categoría o por nivel de contribución.
- iii. Los contribuyentes en un área geográfica determinada (Bien Público “local”).
- iv. Todos los usuarios o beneficiarios del servicio público, o algunos (“club”).
- v. Los “agravadores de riesgo”, que son los originantes muchas veces de la necesidad del Bien Público en cuestión.
- vi. Otros agentes relacionados a los usuarios o a los agravadores de riesgo.

Desarrollo futuro

El desarrollo de sistemas tecnológicos de monitoreo de consumo y de cobro bancario automático, en las áreas más diversas, hace que las alternativas de cobro de los Bienes Públicos evolucionen constantemente. Por ejemplo, la tecnología permite registrar hoy, a través de un chip implantado en un vehículo, el consumo de calles céntricas, permitiendo tanto restringir su uso como cobrar su consumo.

No obstante, es importante considerar que la mera existencia de una alternativa tecnológica de tarifación de un determinado Bien Público no implica forzosa-mente que sea socialmente deseable hacerlo. En síntesis, la evolución de las modalidades de cobro hacia el futuro deben considerar el siguiente conjunto de recomendaciones y principios:

- a. Favorecer decisiones consistentes con una asignación equitativa y eficiente de los recursos como norma general, y con los objetivos de gobierno en particular.
- b. Minimizar el costo de provisión del Bien Público en el corto plazo, y en el largo plazo, si es que los costos de capital son altos.

- c. Reducir al máximo los costos de transacción y los niveles de elusión y evasión.
- d. Reducir la dependencia de los recursos de rentas generales, y sus costos incrementales asociados (deuda pública, gasto administrativo improductivo, etc.)
- e. Tratar de forma equitativa al contribuyente, al usuario del servicio, y a aquéllos que lo favorecen o perjudican.
- f. Mantener la mira en el horizonte, entendiendo a la provisión de Bienes Públicos en forma óptima como un proceso dinámico, influido por el cambio permanente tecnológico y de demandas sociales, y continuamente perfectible.

Punto 3. ORGANIZACIÓN DE LA PROVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS:

Principios Generales

- No existe una forma mejor de provisión por principio. La decisión debe ser pragmática. La evolución tecnológica y los cambios en gustos y costumbres modifican permanentemente el óptimo de producción. Por ejemplo, asegurar el derecho al teléfono o a la electricidad era hace años una función ineludible del Estado, y hoy ya se resuelven ambos en el dominio privado individual o empresario.
- La provisión de los Bienes Públicos es el *servicio público*. Por lo tanto, se constituye en un derecho y no en una opción de compra. La carrera por la privatización y comercialización de servicios públicos ha hecho olvidar este principio.

Definiciones y alcances

La guía se estructura pensando en el análisis primero de áreas estatales existentes. Este supuesto es más factible que la posibilidad de identificar Bienes Públicos que todavía no son de alguna forma provistos por los organismos públicos existentes, y por ende deba partirse de cero. Entonces, para la toma de decisiones en materia de organización, es necesario contar con:

- **La distinción del tipo de actividades exclusivas o monopólicas/comercializables:** Las características económicas y políticas del Bien Público definido sirven de base para establecer las posibilidades o la conveniencia de que la provisión y la producción sean monopolizadas por el Estado, más allá de las posibilidades tecnológicas, o pueda la producción regirse gradualmente por las leyes del mercado.
- **Las pautas de organización funcional que reflejen sistemáticamente valores establecidos por las iniciativas modernizadoras:** Se deben relevar y evaluar la calidad de servicio, transversalidad, centralidad de tecnologías de conectividad y gestión del conocimiento, etcétera.
- **La distinción clara y taxativa entre niveles políticos y niveles técnicos de decisión.** Las definiciones de organización y de prioridad social que tiene el Bien Público alcanzan para establecer la conveniencia de una menor o mayor profesionalización de la línea de mando.
- **La relación lógica entre función-jerarquía, y modalidad de empleo público.** La naturaleza del Bien Público definida y las funciones organizacionales que su provisión demanden, también suponen un tipo de relacionamiento entre la organización, o el Estado, y el personal definido.

Pasos a seguir

PASO 1. Definir desde el punto de vista teórico, de acuerdo con el tipo de Bien Público y su **forma óptima de financiamiento**, cuál es la modalidad de provisión óptima. Por ejemplo:

- Si el Bien Público es asimilable a “puro”, como la Defensa Nacional o las Relaciones Exteriores, la provisión y producción monopólica estatal es la adecuada.
- Un Bien Público preferente como la seguridad de pasajeros automotor a través del cinturón de seguridad, puede suponer una regulación central de fabricantes y campañas de control en calles y rutas.
- Los “Bienes Públicos privados”, o mejor, un bien privado con externalidades positivas, como una vacuna contra la tuberculosis, llama a la provisión masiva y generalizada, con coordinación centralizada.

PASO 2. Analizar si la actual forma de provisión está en el nivel óptimo de las posibilidades. Plantear la posibilidad de mejoras o reestructuración de las áreas

encargadas de su provisión. Definir la actividad en términos de Bien Público garantizado o provisto, o sea el *producto o servicio del área* y su *impacto esperado*. Superar a la simple medición de procesos o funciones.

PASO 3. Definidos los productos y alcances, es necesario establecer criterios de desempeño, o mediciones en términos de calidad, cantidad y costo, cuando esto sea posible. Identificar mediciones y testeos posibles del impacto del servicio público en cuestión, no en términos del producto o servicio *per se*, sino procurando dilucidar en qué medida se garantiza “la llegada” del Bien Público a proveer, en tiempo y forma, y a qué costo para la sociedad.

PASO 4. Si existe la posibilidad de formas alternativas de provisión, medir en función de otros impactos deseables por la provisión del Bien Público en su forma actual –objetivos de desarrollo sostenible, condiciones de empleo equitativo o de generación de fuentes de trabajo, desarrollo regional, etc.–, para incorporar en la decisión.

PASO 5. Analizar con objetividad las distintas alternativas que se plantean para un servicio en funcionamiento:

- La *anulación total o parcial* y su *reemplazo* por otra modalidad de provisión.
- La *reestructuración interna del servicio*, la fusión, la descentralización, luego de haber fijado metas o estándares de calidad para medir las opciones.
- La *tercerización* de partes o de la totalidad del servicio, a actores comunitarios, cooperativos o institucionales.
- La *privatización*, si queda claro que es una opción mejor a las anteriores, y que la provisión oportuna y equitativa del Bien Público puede proveerse a un menor costo en competencia del mercado, y/o las posibilidades de regularlo con eficacia están al alcance del sector público. Es importante notar que la razón de la privatización o tercerización *no puede ser* la falta de capacidad de gestión, dado que ésta se manifestará también a la hora de regular y controlar la provisión del Bien Público. En este caso sólo se logra trasladar un problema a un ámbito de mayor costo y riesgo. En todos los casos, el pragmatismo debe primar en la solución, guiada por la defensa del interés general y permanente de la población. El lucro de los concesionarios no debe resultar a expensas de las necesidades de la población, en el caso de los Bienes Públicos esenciales, como el agua potable o la energía.

Desarrollo futuro

Como ya se estableció en los principios generales, la mejor provisión del Bien Público, salvo algunas excepciones clásicas, como la defensa nacional, deviene cuando es asumido por la propia conducta o actividad de la población, o cuando la conducta social o comunitaria está establecida, disminuyendo sensiblemente las alternativas de conducta de “polizón”.

Los avances tecnológicos, que llevan a mayor autonomía de la vida individual y comunitaria, dependiendo cada vez menos de grandes estructuras burocráticas o de servicios, son una de las llaves para tender a esta provisión óptima. Cualquier arreglo institucional presente en la provisión del Bien Público debe tener en cuenta este aspecto dinámico, e incorporar la suficiente flexibilidad. También debe garantizarse que se consoliden los incentivos que llevan a la prevención y a la autorregulación social, que son las formas más eficientes y efectivas de asegurar equitativamente y oportunamente los Bienes Públicos esenciales.

Punto 4. EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES DEL SECTOR PUBLICO:

Principios Generales

En síntesis, y de acuerdo con los puntos anteriores, el esfuerzo debe orientarse a definir la evolución de la modalidad de la provisión:

- Optimizando la organización pública que provee el Bien (desconcentración, descentralización);
- Reduciendo las barreras de entrada a la provisión competitiva (en caso de provisión monopólica);
- Subsidiando, cuando las circunstancias lo aconsejen, a la provisión o producción privada; y
- Propendiendo a la devolución (provisión privada autofinanciada, con control estatal).

Definiciones y alcances

Los avances tecnológicos, por su parte, pueden agruparse en:

- Nuevas tecnologías que permiten un registro preciso de los beneficios recibidos como individuos de los Bienes Públicos estatales.
- Sistemas que permiten un fácil registro de consumo o utilización de bienes comunes.
- Soluciones de costo en continua reducción que permiten la provisión propia local, e incluso individual, de servicios públicos que antes eran de provisión centralizada.

Pasos a seguir

PASO 1: Analizar la prestación y el cobro de Bienes Públicos actuales en términos de costos de transacción (cobro de tarifas o cargas, control y monitoreo, coacción para los casos de incumplimiento de contratos, etc.), y los posibles grados de elusión o evasión a los términos contractuales.

PASO 2: Trazar un mapa por sector de las distintas alternativas tecnológicas existentes y en desarrollo para formular las alternativas de provisión-cobro más viables.

PASO 3: Medir las alternativas con el mismo enfoque realizado para el PASO 1, incluyendo la ponderación de las externalidades negativas que pueden surgir por el uso de tecnologías invasivas de registro sobre la libertad y la privacidad individual, frente a la disyuntiva de una provisión más eficiente y equitativa del Bien Público.

Desarrollo futuro

Es evidente que las nuevas tecnologías cambian, y cambiarán en el futuro inmediato, no sólo a los organismos públicos sino también a la tipificación de los Bienes Públicos tradicionales y de la función pública requerida para su provisión. Por un lado, será posible definir nuevos Bienes Públicos más amplios y sofisticados que requerirán ingentes recursos y una función pública profesional y altamente calificada. Por otro, se estará en condiciones de acelerar la devolución, con la liberación de recursos que ello implica. Ahora bien, para que esas dos circunstancias –que ya son una realidad– desplieguen su potencialidad virtuosa, el Estado nacional debe recuperar la vanguardia, como en un pasado no tan lejano, respecto de las innovacio-

nes en todos los órdenes, removiendo los obstáculos burocráticos que le impiden someter a un cambio constante, y positivo, las prestaciones actuales.

XVII

MACROESTRUCTURA, ESTRUCTURA BUROCRÁTICA Y BUROCRACIA

Es en la obra póstuma de Max Weber (1864-1920) titulada *Economía y Sociedad*, donde el concepto de “burocracia” logró su reivindicación teórica más alta y acabada. El libro se dio a la imprenta dos años después de la muerte de su autor y funciona como un digno corolario para un pensamiento que es, sin lugar a dudas, una de las apologías insoslayables del ideario de la Modernidad. Para Weber el surgimiento y desarrollo de la burocracia se inscribe en el devenir histórico, y éste a su vez connota la expansión progresiva de la racionalidad en los asuntos humanos. O sea que se trata de un producto al cual acceden las comunidades cuando logran darse, en tanto artífices de la historia, un Estado merecedor del calificativo de “moderno”, el que procesa los objetivos definidos por las políticas públicas mediante un brazo ejecutor que no es otro que la burocracia (Weber, 1994).

Es preciso destacar que para Weber la característica propia del Estado moderno consiste en “la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”, sentencia que también incluyó en *Economía y Sociedad*, y goza aún de gran aceptación. Pero esa instancia política superior, pese a detentar como *ultima ratio* de sí misma el monopolio de la violencia legítima, no deja de ser (por tal motivo) un Estado *de derecho* emergente de una situación histórica en la cual quienes ejercen el gobierno no pueden hacerlo en función de sus intereses particulares y arbitrariamente, sino del conjunto de la normativa que la comunidad se autoimpuso. Por otro lado, la discrecionalidad y el abuso de poder –esto es, la violencia ilegítima en cualquiera de sus formas, a la cual siempre son propensos los que gobiernan, aunque lo hagan en representación de otros– resultan inhibidos por la imposición de la máxima expresión de la racionalidad, el accionar según reglas y procedimientos escritos que implican programación, división de tareas, jerarquías, saberes especializados, definición de cargos y fijación de permanencias. Es así como los asuntos públicos pueden ser aprehendidos, escindidos, debidamente sectorializados, elaborados, estabilizados y, finalmente, “resueltos”.

Según Weber, la formalización normativa que atraviesa el cuerpo social y se perfecciona conforme avanza el creciente despliegue positivo de la racionalidad también se proyecta hacia el interior del Estado nacional, lógicamente, en tanto organización que debe realizar las políticas públicas. Pero como el hecho acontece en el curso de un proceso histórico, expresa un alto grado de madurez institucional que a partir de algún momento de su evolución pueda percibirse la distinción entre *la*

estructura burocrática y su funcionalidad –incluso jerarquizada en abstracto no sólo según el mero principio de autoridad sino también de acuerdo con las tareas que la organización habrá de llevar a cabo–, y quienes habrán de ocupar concretamente sus cargos, esto es, la burocracia. Esta separación conduce inmediatamente después a la inversión metodológica de la causalidad –los cargos no son causa de una estructura, sino sus efectos–, y posibilita la formulación de una primera conclusión: la conciencia de la necesidad de una *estructura burocrática* es requisito para la existencia de una *burocracia weberiana*.

Ahora bien, desde el punto de vista que orienta el presente trabajo lo último adquiere una muy destacable trascendencia. El análisis, o sea, la separación de la estructura burocrática y su funcionalidad, por un lado, y la burocracia propiamente dicha, por otro, de manera tal que se logre establecer una relación causal entre aquélla y ésta, debería ser el principio metodológico basal de toda iniciativa reformadora o “modernizadora”. Por añadidura, y planteada la cuestión en términos weberianos, es el mismo proceso histórico el que habilita las condiciones de posibilidad para que dicha separación opere potencialmente, sea concebible a nivel teórico y pueda expresarse *por y desde* el Estado para su propia reformulación, y en consonancia con las demandas de la comunidad. Por eso es que, en definitiva, el discernir la estructura burocrática de la burocracia propiamente dicha, como se consignó más arriba, permite el arribo a una segunda conclusión: sólo cuando se accede a la conciencia de la necesidad de una estructura burocrática puede operar el replanteo del Estado desde la perspectiva de la provisión de los Bienes Públicos.

De la visión de Weber, al incorporar la idea de estructura burocrática y definir algunas de sus características fundamentales (las que se refieren a la formalización y despersonalización de las relaciones sociales en el seno del aparato administrativo, por ejemplo, y en lo que hace a la vinculación de éste con los ciudadanos), se deduce un tipo puro de organización social que elimina y normaliza todas las particularidades individuales de sus miembros, dando una nueva vuelta de tuerca al Estado de derecho, quizás uno de los avances sustantivos de la Modernidad, para ampliar su radio conceptual y de acción de manera que resulte pertinente pensarlo, por analogía, como Estado de derecho y *consecuentemente de administración*.

Por añadidura se ha dicho que el individuo aparece desplazado de cualquier lugar central en el modelo weberiano, y que su propuesta de un Estado que despliegue la autoridad imparcial y racional para todos los ciudadanos por igual requiere que se piense primariamente en los cargos a ser ocupados por las personas, y no en las personas para ocupar los cargos. Esta demanda de un compromiso intelectual –a todas luces revolucionario cuando aún impera el patronazgo en la virtual totalidad del sector público–, implica también una metodología, y sólo a partir de su acabada comprensión –que insistimos, es propia de un momento histórico y de un reconocible estadio cultural–, corresponderá el abordaje de otros aspectos que hacen al tema,

como la descripción de los funcionarios, la relación de puestos y tareas, la determinación de las responsabilidades, etcétera. O sea que por el momento, y en base a lo apuntado hasta aquí, amerita que se postule una tercera conclusión: la conciencia de que la razón de ser del Estado no es otra que la provisión de Bienes Públicos fundamenta, justifica y define la morfología funcional de la estructura burocrática estatal, y ésta legítima, finalmente, la existencia de una burocracia weberiana.

La moral que no cesa

Tal vez el pensamiento de Weber en esta materia sea violentado cuando se intenta deducir de él una metodología, de manera que la visión del Estado desde la perspectiva de los Bienes Públicos pueda operar en el curso de una iniciativa transformadora y modernizadora, servir de fundamento para una propuesta estructural abstracta que dé satisfacción a la provisión de Bienes Públicos discernida, y recién entonces proceder a su **cobertura** con los recursos humanos (y materiales) necesarios para su realización concreta *per se* o por terceros. Pero si no se deduce de él una metodología, dado el nivel de abstracción en que se maneja, bien puede motivar críticas más o menos fundadas en función de los elementos utópicos que lo desbordan, hasta desalentar el aprovechamiento de algunos, si no de gran parte, de sus aportes.

Pero veamos mejor. Ciertamente Weber planteó la existencia en sí de cada elemento de la estructura burocrática donde se concentren tareas a cumplir inscriptas en una determinada escala jerárquica, con clara definición de su pertenencia jurisdiccional o de cualquier otro orden, con funciones de control en el doble sentido – como sujeto y objeto del mismo –, con la detallada explicitación del ensamblaje con el resto de los elementos de la estructura, y con la serie de cargos que lo componen. Pero entonces tal existencia es independiente de las personas que temporalmente ocupen los cargos correspondientes, en primer término; en segundo término, dada la sumisión de cada funcionario y/o empleado a quienes se ubican en un nivel jerárquico superior, así como también el hecho de que no es posible en ese ámbito una conducta no recorrida interiormente y animada por las redes normativas en vigencia, su desempeño sería absolutamente predecible, pasible de control y acomodaticio respecto de las acciones que de él se esperan; en tercer término, finalmente, semejante despersonalización también adquiere un sentido positivo, ya que por ella los funcionarios y empleados resultarían aptos para ser depositarios de la lógica burocrática del Estado moderno.

Como es sabido, Weber fue uno de los pensadores que destacaron con mayor énfasis la incidencia de factores culturales –especialmente de orden religioso– en el surgimiento y posterior desenvolvimiento del sistema capitalista. Fue un precursor de los estudios multidireccionales en ciencias sociales, y uno de sus libros de madu-

rez, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905), en la actualidad es considerado, y con justicia, un clásico que abrió nuevos y muy promisorios caminos para la investigación. Por eso no resulta sorprendente que quien viera en el protestantismo en general, y el calvinismo en particular, varias de las claves para comprender el desarrollo desigual del capitalismo europeo, al formular su teoría burocrática se demorara no sólo en la consideración de la necesaria idoneidad de los funcionarios, las modalidades de nombramiento, las pautas de dedicación, etcétera, sino también en la de los componentes psicológicos (identificación con el proyecto estatal, por ejemplo, o con la racionalidad que le sería propia), que estarían determinados, en última instancia, por muy fuertes compromisos morales.

Ahora bien, se ha dicho y repetido que Weber, lejos de analizar las líneas generales de los aparatos burocráticos estatales concretos promovió una suerte de *deber ser*, cuando no una verdadera utopía. Esa organización con vocación de universalidad –al menos en el ámbito de las naciones–, que funciona según la más estricta racionalidad y una lógica basadas en el orden, el control y la jerarquización de todos sus elementos para proyectarse de manera homogénea hacia el conjunto del cuerpo social, no ha sido ratificada por experiencia histórica alguna. Antes bien, sería fácil blanco de algunas críticas que rozan la obviedad, y se basan en la supina evidencia, dado que no parecería razonable suponer que los miembros de la burocracia *alienaran absolutamente* sus intereses y objetivos en los de la organización, como pretendiera Weber. Siempre existiría una zona de tensión de imposible resolución entre los intereses y objetivos del Estado y los de los “individuos” en general, y entre los intereses y objetivos de aquél y los de quienes, en particular, asuman por diversas circunstancias su administración.

Es que aquellos que accedan a la burocracia serán cruzados por la serie de pautas de conducta impuestas por la organización, ciertamente, y no sólo en sentido negativo sino incluso positivo, como cuando resulten objeto, por ejemplo, de determinada estructura de incentivos. Pero también llegarán cruzados por sus apreciaciones acerca de la realidad, de las necesidades y fines de la organización y de sus propios intereses y valores (Perrow, 1990). De ahí que el análisis y la apreciación del comportamiento de los individuos en el interior de un aparato administrativo de la magnitud y complejidad del Estado demande que se tengan en cuenta, además de la existencia de normas formales de conducta y de procedimientos, la gravitación de múltiples y muy diversos aspectos culturales. El funcionario weberiano, inspirado por un “deber moral” resultante de la convergencia de la identificación con los fines de las organizaciones y la aspiración al (y presión del) reconocimiento social, en la actualidad no parece la norma sino la excepción, y abundan quienes consideran que su restablecimiento es una de las claves para revertir la notable decadencia de los Estados, su crisis profunda y, en última instancia (aunque no lo expresen así) su regresión a ciertas formas groseras de premodernidad bajo la mascarada posmoderna.

Por supuesto que los Estados son, entre otras cosas, aparatos burocráticos complejos en lo cuales, incluso por motivos legales, el poder relativo no se distribuye parejamente y con la pretendida igualdad y homogeneidad aritméticas que propone la teoría weberiana, sino todo lo contrario. Y no es menos cierto que se registran disputas internas en torno de los recursos humanos y materiales, y que también existen áreas donde se desarrollan y concentran campos de saberes específicos, lo cual conlleva el control de ciertos recursos de información que pueden gravitar, desde el núcleo duro de la burocracia establecida, en la toma de decisiones políticas. Y a propósito de esto último corresponde consignar, entonces, que la división entre las dimensiones *de administración o técnica* y la específicamente *política*, división pregonada por el modelo tradicional y sostenida en tanto una de las principales recomendaciones por cuantos hayan investigado la problemática referida a la Macroestructura del Estado, como es el presente caso, en los hechos resulta ampliamente desbordada. Es evidente que los funcionarios técnicos trascienden las barreras decisionales que les impedían, al menos en teoría, ingresar en el ámbito de las decisiones políticas a raíz de la creciente complejidad de las problemáticas que deben asumir las organizaciones públicas. Y es evidente que la especialización en determinados campos de políticas organizacionales, o el manejo de información técnica o sobre procedimientos específicos, constituyen uno de los pilares más fuertes sobre los que se asienta el poder burocrático al momento de relacionarse con actores políticos o sociales (Brown y Erie, 1984). Pero el comportamiento inverso también es notable, y a ningún analista puede pasar inadvertido que los funcionarios políticos intentan orientar a la organización y los comportamientos de sus miembros a fin de alinearlos con los objetivos de su propia gestión, volviendo más difusa cada vez la línea divisoria entre su ámbito específico y “lo técnico”, y apelando con frecuencia al desplazamiento de la cadena decisoria de los funcionarios de carrera, cuando no a su reemplazo en los hechos con cuadros políticos que animan verdaderas estructuras paralelas, como se verá.

Ahora bien, ¿invalidan éstos, y muchos otros ejemplos por el estilo que no es del caso evocar ahora, los aportes de la teoría weberiana? Correspondería una respuesta más que ambigua: sí, en términos relativos, *pero tampoco...* Y aun ciñendo el análisis a la cuestión referida a los recursos humanos, queda claro que en las áreas de tensión reseñadas en el último párrafo están en juego *cargos*, o mejor, quiénes ocupan y ocuparán *cargos burocráticos*, que no por serlo resultan (o resultarán), a esta altura del desarrollo de los Estados nacionales, neutros desde el punto de vista político. Por lo tanto, si la politización devino la característica dominante, las fuentes de la moral que habría de animar al funcionariado weberiano ya no serán básicamente ni la fidelidad a los objetivos de la organización ni el reconocimiento social, sino otras muy diversas y comunes, que hasta pueden responder a objetivos contradictorios si los de la organización se limitan a la preservación de sí misma. O sea que, en principio, correspondería quedarse con la primera parte de la respuesta ambigua, y asegurar que sí, que efectivamente los hechos parecen empeñados en

invalidar la mayoría de los aportes de la teoría weberiana. Sin embargo la segunda parte de la respuesta, esto es, *pero tampoco*, merece una exploración atenta.

Entonces asegurar que sí, en términos relativos, *pero tampoco*, quiere decir que los avatares de la política y su impacto en la conformación del Estado, hecho absolutamente constatable, no deberían servir para echar por la borda que el análisis weberiano, la separación conceptual entre la estructura y su funcionalidad, responde (y habilita) una metodología, y que discernida ésta podría fundamentar una importante recomendación desde el punto de vista de la Macroestructura. En efecto, *también es metodológico* el superar lo meramente empírico, esto es, la burocracia en funciones y los padecimientos que frecuentemente conlleva para la comunidad, y desentrañar un concepto abstracto, el de estructura burocrática –lo que de hecho se está realizando, si bien no se lo tenga del todo claro en la virtual totalidad de los Estados modernos, al menos formalmente y de manera incompleta, o mejor, dubitativa–, y mantener abierto un camino reformador que permitirá, precisamente, asumir dicha metodología y operar en consecuencia. Dicho de otro modo: a partir de cierto nivel de su evolución es posible y deseable que el Estado no sólo reflexione sobre sí mismo y asuma que son analíticamente diferenciables la estructura y la burocracia concreta, sino también que desde la idealización de la primera se provea de la herramienta para dotar de un marco de referencia al juego político (que no niega) en torno de su conformación, en pos del mejoramiento del desempeño de la segunda.

Interludio realista

La sola mención de la estructura burocrática y de la burocracia propiamente dicha remite a la necesidad de una gestión integral de recursos humanos. Ahora bien, antes de adelantar algunas conclusiones en base a lo apuntado hasta aquí, corresponde consignar qué dice la experiencia respecto del trámite político que condiciona **la cobertura con los cargos concretos** de la estructura burocrática estatal (y, muchas veces, su forma definitiva). En tal sentido, como planteó Iacovello, existen numerosos “factores contextuales” que estimulan al juego político en el seno de la organización estatal (Iacoviello, 1996: 3), destacándose entre otros la “*relevancia del asunto*”, “*la incertidumbre*”, “*la interdependencia y contradicción de intereses*”, “*el nivel jerárquico*” y “*las presiones externas*”. Estos factores contextuales se articulan con la distribución de recursos, siendo ésta, en rigor, la que también recorre a todas las demás, desde la discusión perpetua respecto de los objetivos de la organización estatal hasta los conflictos entre los funcionarios políticos y “la línea”, la elevación de dicha conflictividad según sea la ubicación jerárquica del organismo en el conjunto de la estructura estatal, y los intereses de los grupos externos. Por otro lado, Iacovello reconoce la existencia de “coaliciones”, tanto en el interior como afuera del Estado (el público en general, los partidos políticos, los denominados “grupos de interés”, los proveedores, los medios de comunicación, etcétera), las

cuales procurarán que la regulación del empleo público y la configuración de la burocracia favorezcan su posicionamiento en la puja, precisamente, por la distribución de los recursos (1996).

O sea que las conexiones con grupos sociales real o potencialmente beneficiarios de las unidades administrativas constituyen una fuente de poder efectivo para las burocracias (Peters, 1999), y es así que en el intercambio de diversos recursos las partes esperan ganar influencias, información y apoyos para incidir efectivamente en el rumbo de las decisiones políticas que atraviesan los espacios del Estado. Y entonces la administración pública “*se divide en organizaciones con estrechos intereses en las políticas que corresponden, a su vez, a los de ciertos grupos de interés*”, generándose lo que numerosos analistas definieron como una “*necesidad recíproca*” entre las diversas burocracias y quienes ensayan una suerte de *cooptación* de determinadas áreas del Estado (Peters, 1999: 303-304). ¿Se advierte hasta qué punto esto impacta no sólo en la ocupación de cargos sino también en la forma estructural que adquiere gradualmente el sector público? Y de ahí que tampoco deba llamar especialmente la atención que detrás del fortalecimiento o debilitamiento de algunos organismos aparezcan auténticas redes de comunicación e interacción con grupos de interés constituidos en función de los objetivos políticos que deberían aquéllos llevar a cabo, y a los bienes y servicios que están en juego dentro de su campo de acción.²⁸

Ahora bien, desde los orígenes del Estado moderno hubo clara conciencia respecto de la así denominada “necesidad recíproca” entre sus cuadros de máxima conducción y “ciertos grupos de interés”, como lo expresa, por ejemplo, la totalidad de las Constituciones Nacionales de los principales países de Occidente que decidieron adoptar una forma de gobierno democrática y republicana. En efecto, en los documentos fundacionales de dichos países los partidos políticos –“instituciones fundamentales del sistema democrático”, según el artículo 38 de la Constitución Nacional Argentina– son legitimados como “grupos de interés”, y de alguna manera implícitamente algo por el estilo expresa el artículo 39, cuando se refiere al derecho de iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. O sea que hay un principio de reconocimiento de la existencia y desempeño de los así llamados “grupos de interés” y de su proyección hacia el Estado, si bien en la Carta Magna argentina aparecen muy acotados, y en el ordenamiento jurídico que la reglamenta no se avanza, como en otros países, hasta el sinceramiento del accionar de los *lobbies*, por ejemplo, o de otras formas de ejercer presión sobre los gobiernos.

Pero a los efectos del presente trabajo importa la conciencia –de tipo *institucional*, en el más amplio sentido– de que la ciudadanía no sólo debería votar periódicamente

²⁸ Esta línea argumental recuerda la posición de T. Lowi respecto de las áreas de poder que se estructuran en función de aquello que está en juego y que origina la clasificación de políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Lowi, T. “Políticas Públicas, estudio de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La hechura de las políticas*, Porrúa, México, 1992

dicamente y con regularidad, sino que también, desde el punto de vista de la representatividad, fortalecería al sistema la disposición de algunos mecanismos complementarios para incidir en los acontecimientos, y de que al menos una categoría de grupos de interés, la de los partidos políticos, centra su accionar en el objetivo de fijar un rumbo al Estado mediante el procedimiento, entre otros, de triunfar en la contienda electoral para *hacer gobierno*, esto es, para nombrar a quienes ocupan los máximos cargos de conducción estatal.

Cae de suyo que el desborde de estas previsiones incorporadas a la virtual totalidad de los documentos fundacionales de los Estados modernos habilita las críticas al utopismo racionalista weberiano, y constituyen una saludable concesión al más primario de los realismos. Pero es interesante y productivo mantener presente que dichas críticas, si desean trascender la intención de salir al cruce de las posiciones que actualmente postulan una restauración de los modelos con anclaje en lo racional exclusivamente (y poniendo entre paréntesis, de paso, no sólo a la realidad y la politización que implica, sino también lisa y llanamente a la política), deberán procurarse una herramienta superadora. Y es aquí donde adquiere importancia lo ya dicho respecto de la derivación metodológica discernible en la concepción de Weber, la cual permitiría dar siquiera un marco de contención a la exuberancia de claroscuros que se obstina en desplegar el proceso social.

Políticos y “de línea”

Analizado en términos de coaliciones, en el interior del Estado se reconoce una curiosa conformación (a la cual bien podría calificarse como *específica*). En efecto, los máximos cargos son ocupados por “*funcionarios políticos*”, y se accede a ellos por elección democrática o designación. Ahora bien, es destacable que en los casos de designación siempre ésta emana, directa o indirectamente, de los funcionarios políticos elegidos democráticamente, porque son ellos quienes en algún momento del trámite intervienen, legitiman y asumen la responsabilidad por los nombramientos. A un nivel inmediatamente inferior se hallan los cargos ocupados por los “*funcionarios de línea*”, o de carrera, quienes fundamentan su posición en la jerarquía administrativa por sus saberes técnicos específicos, y suelen poseer un gran manejo de la información relativa a la organización y sus procedimientos. La existencia de estos dos niveles en la cumbre de los organismos públicos define *per se* un área de tensión, animada también por el “*staff de apoyo*”, esto es, los cuadros que proveen información técnica para las decisiones. Y si bien no hay estudio de la Macroestructura, como se dijo anteriormente, que se abstenga de recomendar la separación efectiva entre el nivel político y el técnico, lo cierto es que en los hechos la cuestión no es tan sencilla, ya sea porque lo político suele avanzar sobre lo técnico (incluso disputando cargos), como también porque éste último no es neutro respecto del primero. Y completan a la coalición interna los “*empleados*”, quienes también

inciden en el proceso de toma de decisiones apelando a los recursos de organización y acción colectiva.

En este marco, las estrategias de recursos humanos aparecen fuertemente condicionadas por el juego político que despliegan dos actores principales, los funcionarios políticos y los de línea (Iacoviello, 1996), ambos poseedores de recursos estratégicos al respecto, pero en última instancia vinculados por la mutua necesidad. Es cierto que los funcionarios de línea deben tratar de legitimar formalmente sus acciones o ser capaces de negociar para obtener influencia sobre las decisiones, de manera que se preserven “los fondos necesarios para la continuación de su existencia y sus operaciones”; pero no es menos cierto que las instituciones políticas, representadas por los funcionarios políticos, “deben negociar para obtener la asistencia en la elaboración e implementación de las políticas que sólo la burocracia puede ofrecer” (Peters, 1999: 342-343).

El conflicto central entre los funcionarios políticos y los de carrera más que una consecuencia lógica parece un destino, o una fatalidad. Como bien advierte Iacoviello (1996), los funcionarios políticos pretenden reformar a la organización para colocarla al servicio de sus intereses que, hegelianamente considerados, desde la perspectiva de la totalidad del Estado no dejan de ser particulares. Esos intereses, por más loables que sean, por más que resulten la expresión cabal de un proyecto político redentor para el conjunto de la comunidad, llegan al organismo de la mano de funcionarios que son *de afuera*, externos y acotados en el tiempo por lo que dure su gestión. En cambio los intereses de los funcionarios de línea estatales que, desde la perspectiva de la totalidad de la comunidad no dejan de ser particulares, llegan al escenario del conflicto de la mano de quienes exhiben una larga estadía en la organización (estadía que roza la eternidad, si ésta se intuye a partir de la vivencia concreta del pasaje, como es el caso, de los tiempos de varias gestiones políticas sucesivas), y son expresados por gente *de la casa*, esto es, *de adentro*. O sea que los funcionarios de línea, o de carrera, están compenetrados con la organización, y suelen alinearse en torno de la defensa del estado presente de las cosas.

Más adelante se volverá sobre estos temas que hacen a lo sustantivo de una política integral de recursos humanos. Por ahora lo reseñado alcanza a los fines de patentizar la pertinencia de una recomendación en el orden de la Macroestructura que no cierre los ojos ante la realidad cotidiana sino que, antes bien, intente asimilarla, pero sin el sacrificio en el altar del realismo de los grandes avances del pasado, aunque hayan devenido –o parezcan– meramente teóricos y se rememoren como viejas utopías.

La estructura burocrática como autoconciencia estatal

Cualquiera que haya ejercido alguna responsabilidad de gestión en el sector público argentino coincidirá con la siguiente apreciación: es imposible *mejorar* el desempeño de la burocracia si las más de las veces en los organismos no existen manuales de procedimiento, por ejemplo, o al menos un conjunto integrado y orgánico de resoluciones con cierta coherencia y que haya sido fehacientemente comunicado al personal que corresponda. Ni qué decir tiene si de hacer auditorías operativas se trata, ya que la experiencia –o mejor, el sentido común– indica que no es tarea sencilla controlar cómo funciona algo si no consta en documento alguno la decisión de que lo haga de una u otra forma concreta. Por añadidura, y esto también es conocido, al momento de intentar una sanción por incumplimiento se tropieza con esa falta de normas y de notificación fehaciente de las mismas, y el hecho inhibe la iniciativa porque en última instancia no hay manera de discernir responsabilidades.

Por analogía, entonces, digamos que algo por el estilo sucede con la(s) estructura(s) burocráticas y, por extensión, con la burocracia propiamente dicha. En el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (una de cuyas funciones es “entender en el análisis y propuesta de la macroestructura de la Administración Nacional y en el diseño de políticas para el perfeccionamiento de la organización de la misma”), existe una instancia administrativa que interviene cada vez que llega una propuesta emanada de los organismos para modificar su estructura, *iniciativa que también está íntimamente vinculada a los recursos humanos*. Entonces la intervención de la Jefatura debe ceñir la iniciativa reformadora a la normativa vigente, la cual, como es sabido, es general y homogénea para todo el Estado, y con frecuencia expresa decisiones más vinculadas a la necesidad de contener –en el marco de las sucesivas crisis presupuestarias que soportó el Estado en las últimas décadas– el gasto, que de optimizar la provisión de determinados Bienes Públicos.

O sea que se da esta intervención por lo general cuando las estructuras vigentes deben asimilar cambios promovidos por las sucesivas conducciones políticas de los organismos, tratando de que éstos sean satisfechos sin violentar una serie de normas y disposiciones que difícilmente superen una mirada crítica weberiana, por decirlo así. Lo que llega a esta instancia es el diseño de una estructura y su propuesta de ocupación concreta de los cargos con una burocracia *ad hoc* que a su vez arrastra toda una serie de rispideces normativas y heterodoxias como la existencia de plantas permanentes diezmadas por la política de congelamiento de vacantes, a las cuales complementan las plantas transitorias y de personal contratado de hecho *sine die*. Por lo tanto, no es tarea sencilla satisfacer con los cargos “vivos” computables (sólo las plantas permanentes) la intención reformadora de la estructura vigente propuesta por las conducciones políticas de los organismos, y cumplir simultáneamente con la normativa específica. . Y de ahí también que se dé un proceso de negociación –en el cual la asistencia técnica del ente rector es un aporte insustituible– para lograr una estructura y su burocracia

pertinente, la cual durará en los papeles el tiempo que medie entre su aprobación y su vuelta al organismo. Dicho en otros términos, la estructura y la burocracia consiguiente se formulan forzosamente teniendo en cuenta lo que no puede computarse, – una dificultad adicional– a sabiendas de que inmediatamente después de su entrada en vigencia serán motivo de cambios, apelando para el caso a una serie de reasignaciones por razones de servicio y a las dotaciones de personal transitorio y contratado.

Ahora bien, esta metodología de trabajo responde a la necesidad de ceñir las propuestas de cambio a la normativa vigente, que es en gran medida resultado, como ya se advirtió antes, de episodios que no por graves y urgentes dejaban de ser absolutamente coyunturales. Entonces la lógica weberiana que demanda *primero* discernir una estructura ideal, *después* deducir de ella la burocracia pertinente, esto es, los cargos, y *finalmente* elegir a las personas con aptitud para ocuparlos, queda confundida en la simultaneidad, y por añadidura el hecho coadyuva para que se vea aún más la razón de ser de los organismos, esto es, la provisión de ciertos y determinados Bienes Públicos. Y es así que las estructuras resultantes, aunque sólo queden de algún modo en los papeles, tampoco expresan con elocuencia los desvíos que se registrarán entre ellas y la realidad operativa, porque no constituyen referencias fuertes para establecer comparación alguna.

Pero al recorrer un camino inverso al que opera en la actualidad, y tomando como punto de partida los Bienes Públicos, la lógica weberiana cae de maduro: para la provisión de ciertos y determinados Bienes Públicos debidamente identificados *hace falta* cierta estructura y no cualquier otra, con la burocracia que le corresponda y la disponibilidad de los recursos humanos (y también materiales) que la animen.

En términos concretos, se trataría de dotar a la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de una herramienta –asignándole una nueva responsabilidad– que sirva de punto de referencia y de *tutor* en el curso de la negociación con las conducciones políticas de los organismos. Y se da por descontado que la intención de la recomendación en el orden de la Macroestructura no es otra que contener, aunque reconociendo en absoluto su vigencia, el espacio que allí se recorta, frecuentemente transitado por la conflictividad.

Por lo tanto, partiendo de la identificación de cada uno de los Bienes Públicos a proveer, y teniendo a la vista la distinción weberiana entre la estructura *ideal* y la burocracia que le corresponde, en el orden de la Macroestructura deberá crearse una unidad ejecutora que precisamente *preserve teóricamente* dicha distinción. En términos prácticos, esa instancia deberá formular –insistimos, partiendo de los Bienes Públicos–, las estructuras *ideales*, abstractas y “soñadas” al margen de toda consideración de las limitaciones de cualquier orden. Deberá formularlas convocando para ello, en función de cada Bien Público, a las partes interesadas, constituyendo equipos interdisciplinarios con el concurso de funcionarios de carrera, especialistas, or-

ganizaciones sociales vinculadas con la provisión y/o producción de dichos Bienes Públicos, universidades, etcétera.

Esas estructuras ideales, como se dijo, en su formulación trascenderán todo tipo de condicionamientos o limitaciones, y deberán hacer explícitos desde sus requerimientos presupuestarios hasta sus escalafones específicos, además de la serie de normas vigentes que, para realizar su despliegue efectivo, deberían ser modificadas. Por otro lado, deberían mantenerse permanentemente actualizadas, ya sea por variaciones en la concepción social y la realidad de cada uno de los Bienes Públicos que les sirven de fundamento, como también por los impactos que tendrían sobre ellas los avances tecnológicos, especialmente en materia de conectividad.

O sea que, en primer término, las estructuras ideales funcionarían como una suerte de dictamen no vinculante al momento de trabajar las estructuras concretas, y por mera contraposición y comparación señalarían de hecho los desvíos impuestos, ahora sí, por las circunstancias, sean éstas de orden presupuestario, jurídico/normativo o político. En segundo término, el Estado contaría con una clara conciencia de sí mismo en lo que hace a su morfología, volviendo mensurables sus realizaciones en esa materia, y contando a su vez con un rumbo estratégico no sólo para las innovaciones propuestas, sino también para la construcción de los organismos que satisfagan eficientemente la provisión de los Bienes Públicos.

XVIII

BIENES PÚBLICOS, AUTOCONCIENCIA ESTATAL Y DEMOCRACIA

O sea que a las siete reglas macroestructurales formuladas en el primer capítulo (concentrar las funciones estratégicas en el nivel de conducción política, delegar las decisiones operativas en el nivel de gestión, articular los niveles de conducción política y de gestión, acortar la cadena de decisión, reducir gastos destinados al apoyo de la gestión, concentrar en “ventanillas únicas” la relación con la ciudadanía, y promover estructuras horizontales como ámbito de coordinación e implementación de políticas interinstitucionales o interjurisdiccionales, según corresponda) se agregaría una más que, en rigor, por su carácter basal y habilitante de todas las otras resultaría la primera. Esta regla se refiere a la necesaria producción de autoconciencia del Estado nacional desde sí mismo, como se dijo anteriormente, y su realización serviría de horizonte (o marco) de referencia respecto de la morfología *real* implementada, la que podrá no coincidir con ella de acuerdo a las circunstancias, prioridades políticas o limitaciones de cualquier tipo, pero explícita y debidamente fundamentadas (o pasibles de fundamento). Por lo tanto esa primera regla quedaría formulada en los siguientes términos: *Diseñar la Macroestructura y las estructuras ideales en función de los Bienes Públicos, y mantenerlas constantemente actualizadas.*

El motivo es obvio: sólo contando con esa suerte de autoconciencia del Estado en perpetua actualización, las iniciativas de reforma y/o modernización comenzarían a llevarse a cabo, en primer término, en función de los Bienes Públicos, y lograrían el estatus de proceso, en segundo término, proyectándose positivamente en el tiempo toda vez que dispondrían del insumo intelectual básico para su adaptación, corrección, mejorías y ajustes durante el desarrollo de la implementación y su posterior desenvolvimiento. Y otro aporte de esta primera regla se daría en el plano *valorativo*: en efecto, la necesaria comparación entre lo que se halla en curso y aquello que debió radicar en sus orígenes, siempre de alguna manera idealizado –cualquier alusión a una finalidad, que en este caso no es otra que la provisión de Bienes Públicos sin condicionantes, implica cierta idealización–, se llevaría a cabo no sólo respecto de las mejores prácticas presentes o pretéritas desplegadas en otras latitudes, como es usual actualmente, sino también respecto de la elaboración local que sintetizaría, por añadidura, una aspiración comunitaria con anclaje en la propia experiencia histórica.

Ahora bien, tal como quedó la Macroestructura definida tras la reforma constitucional de 1994 parecería pertinente que la instancia administrativa encargada de producir autoconciencia estatal funcionara en la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el ámbito de la actual Subsecretaría de Gestión Pública. Allí se trataría de llevar a cabo en el plano teórico el esquema conceptual para la Estructuración del Estado a partir de los Bienes Públicos y se utilizaría la Guía de Procedimiento,²⁹ aunque seguramente con desarrollos más completos y sofisticados. En esa instancia administrativa entonces operaría un proceso dividido en dos etapas: durante la primera tendrían lugar la elección y otorgamiento de prioridades de los Bienes Públicos, y su definición técnica y modalidad de provisión; durante la segunda, además de resolver la forma de financiamiento, se formularían las recomendaciones de tipo macroestructural y se diseñarían las estructuras ideales necesarias, así como también la descripción de los puestos, los perfiles y competencias del personal correspondiente, de la administración financiera y patrimonial, del planeamiento, del control, de la evaluación, etcétera.

Va de suyo que esta postura descansa en el más escrupuloso realismo. De la revisión del esquema conceptual aludido (transcripto en el Capítulo XVI) queda claro que las fuentes para encarar la primera etapa son de la mayor amplitud concebible, y esto merece una reflexión adicional. En efecto, actualmente una oficina “entiende” en el diseño de la totalidad de las estructuras del Poder Ejecutivo Nacional sin importar su tamaño relativo, la diversidad de los Bienes Públicos que deberían proveer ni los múltiples problemas y matices que ello implica. Con los mismos recursos humanos esa oficina hoy “entiende” en una reforma de la estructura del área de Salud, por ejemplo, y mañana hace lo propio para el área de Defensa, o de Cultura. Ni suponiendo que sus recursos humanos –en virtud de un raro anacronismo– fueran todos émulos exitosos de aquellos legendarios genios polifacéticos del Renacimiento,³⁰ no parece razonable aguardar los mejores resultados de semejante desempeño.

En definitiva, la satisfacción a una creciente demanda de realismo de parte del Estado nacional requiere que en las instancias fundacionales abra sus puertas a la comunidad ordenadamente, y a sabiendas de que tal orden se garantiza cuando la convocatoria responde a un objetivo preciso. De ahí que en el esquema conceptual aparezcan, para llevar a cabo la primera etapa de elección de los Bienes Públicos a proveer, de fijación de las prioridades y definición técnica y modalidad de provisión de los mismos, no sólo las fuentes históricas y en cierto modo estáticas o dadas (la Constitución, las leyes y la normativa de menor nivel vigente) sino incluso las fuen-

²⁹ Ambos materiales incluidos en el Capítulo XVI del presente ensayo.

³⁰ Pero dicho desempeño es posible y, en rigor, no merecedor de crítica alguna, porque lo problemático radica en la normativa que debe cumplir y hacer que se cumpla.

tes dinámicas que aporta la participación social a través de todos sus actores interesados.

Es probable que la línea divisoria entre la primera y la segunda etapa resulte relativamente difusa, y que la participación social más amplia mucho tenga que decir sobre la forma y el origen del financiamiento de los Bienes Públicos dilucidados. Incluso es probable que la segunda etapa —el diseño en sí mismo de las estructuras ideales— deba confiarse a equipos interdisciplinarios donde primen los saberes específicos y la idoneidad técnica. Pero la división por etapas sólo responde a cierta necesidad expositiva: en verdad, la segunda tiene conclusiones (momentos de corte cuando se formulan las estructuras ideales sucesivas), al tiempo que la primera es inacabada e inacabable. Analizando la cuestión con mayor detenimiento, abrir las puertas a la participación social en esa instancia fundacional significa crear ámbitos para la convergencia de funcionarios especializados del sector público y animadores del tercer sector y del sector privado, desde organizaciones de la sociedad civil hasta teóricos e investigadores independientes, desde universidades, partidos políticos y centros de estudios académicos, hasta gremios y cámaras empresarias, y un amplio etcétera. Esos ámbitos funcionarán con intensidades y frecuencias variables, pero permanecerán constituidos a lo largo del tiempo. Y su dinamismo, en última instancia, no radicará en la voluntad de todos o de parte de sus miembros, sino de los cambios operados en el orden de los recursos disponibles y de los propios Bienes Públicos.

Nótese lo siguiente: para evitar la tendencia al ensimismamiento rutinario, introvertido y burocrático del aparato estatal no basta con la presión que ejerce el entorno comunitario, a su vez canalizado por el sistema político formal y diversos mecanismos de participación. Las conducciones políticas rotan y cambian de signo con cierta obstinada periodicidad, en primer término;³¹ en segundo término, sabido es que sufren un *desgaste* por el ejercicio del poder que se acentúa, precisamente, por la creciente proximidad de la posible rotación (y porque, dicho sea de paso, la presión que ejerce el entorno comunitario, aunque se la canalice por diversos mecanismos de participación, no tarda en ser capitalizada por los opositores). O sea que los impulsos hacia la reforma/modernización estatal resultan esporádicos y decrecientes en intensidad, con una relación muy estrecha con la presión social en el inicio de la gestión (incluso más: dicha presión social los legitima, y en gran medida da cuenta del movimiento rotatorio que hubo de forzar el cambio de la precedente conducción política), y un distanciamiento progresivo conforme se administran *recursos escasos*.

Al momento del acceso al poder, la conducción política de relevo reivindica de hecho, aunque pueda no saberlo y lo exprese de cualquier manera (o sea que re-

³¹ Y afortunadamente, aunque si pretendieran eternizarse en los cargos queda siempre el recurso del magnicidio, como bien planteó Locke, en línea con la tradición tomista.

invindica *implícitamente*), una demanda social de provisión de determinados Bienes Públicos en el más amplio sentido concebible; de ahí que impulse necesariamente algunas iniciativas reformadoras/modernizadoras del Estado para *mejorar* sus aportes a la comunidad, pero como el propio Estado suele carecer de autoconciencia (de una instancia que le diga *explícitamente* qué Bienes Públicos debe proveer, y cómo), y la falta de autoconciencia no se suple de un día para otro ni con una conciencia externa (esto es, con la intención y la idoneidad de la conducción política de relevo), no tarda en “fagocitar” las iniciativas reformadoras/modernizadoras para *mejorarse a sí mismo*.

Y hay que repetirlo: esta rotación de sucesivas conducciones que, bien vista, implica la más alta (aunque no la única) irrupción de *lo político* en el Estado, es una fatalidad, por no aludir a un destino, que deriva de la forma de gobierno adoptada por el poder constituyente.³² En tal sentido de *lo político* emergen quienes han de ocupar los vértices de los tres poderes que se contraponen y controlan entre sí, ya sea para legislar, ejecutar o juzgar. De *lo político* llegan quienes han de ejercer el gobierno de, valga la paradoja y la redundancia, la máxima instancia política de la Nación, cuya herramienta es el Estado en tanto administración pública. Pero, ¿qué quiere decir esto? ¿Es posible que se articulen la racionalidad que presuntamente atraviesa el *corpus* administrativo estatal, mensurable por la optimización de *recursos escasos*, y el mandato de quienes llegan para conducir al Estado y lograr su conversión en constructor de *sentido colectivo*? ¿Es posible, aun asumiendo la premisa de que tanto los funcionarios como incluso los cuadros políticos que accedan a la conducción estatal se hallen *moralmente comprometidos* con el despliegue y la expansión del bien común?³³ No es posible, sencillamente porque obedecen a dos “lógicas” contradictorias, más allá de las propuestas teóricas que ensayaron aplicar a *lo político* el mismo principio de racionalidad (el de maximización de beneficios) que regiría la economía de mercado. No es posible (salvo que medie una circunstancia o requisito, como se verá inmediatamente después), y la imposibilidad viene dada por aquello que ya sentenció Spinoza al promediar el siglo XVII (en el sexto capítulo del *Tratado político*): “Como vimos, los hombres son llevados más por el afecto que por la razón. Es por ello que si verdaderamente desean atribuirse y poseer de alguna manera un alma común (en la Ciudad), no será a través de una percepción de la razón sino más bien de un sentimiento común como la esperanza, el temor o el deseo de vengarse.”

³² Las palabras “fatalidad” y “destino” son fuertes y parecen excesivas en este contexto, pero tratan de connotar ciertas derivaciones psicológicas, y hasta emocionales, de la cuestión, por lo general descartadas de plano por los discursos académicos. Al respecto, véase *El jardín de las delicias democráticas*, de Philippe Braud (Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993).

³³ No por ingenuidad sino por motivos de exposición habrá que suponer tal compromiso, pero siempre advirtiendo que los procesos históricos son complejos y que abundan los ejemplos que dan cuenta de grandes claudicaciones, comportamientos administrativos erráticos y falsas promesas electorales.

No es posible, entonces, pero así como en la coexistencia forzosa de esas dos serialidades “lógicas” se registran insalvables antagonismos, zonas de fricción y desencuentro que condicionan severamente sus relaciones, también se dan (o mejor, *es posible* la construcción de) áreas de convergencia cuyos centros gravitatorios deben consistir, para que funcionen como tales, en los diversos dispositivos que provean algo pasible de abordaje desde la racionalidad administrativa, pero que pese a su ineficiencia intrínseca y su pertinaz ineficacia tienda a la vez a realizar un deseo colectivo, el del acceso y posesión de “un alma común (en la Ciudad)”, dicho en términos de Spinoza. Como es obvio, ese “algo” a proveer son los Bienes Públicos, y tal provisión estuvo de hecho contemplada en el momento de la constitución del Estado nacional, y aún continúa operativa, como lo prueban la subsistencia de la estatalidad y de la *governance*, aunque sin la necesaria dilucidación política ni la extensión consecuente en el plano administrativo. Y esto último requiere un juego de aclaraciones adicionales.

En primer término, y siguiendo un razonamiento de Philippe Braud (1993), habría que mantener presente que la estatalidad y la *governance* resultan imprescindibles para que el sistema democrático funcione promoviendo *alternancias* periódicas en el acceso a la conducción política del Estado, y así garantizando que las *alternativas* animadas por el extremismo de cualquier signo devengan inviables. O sea que parece imprescindible la provisión de ciertos Bienes Públicos porque con ella va en juego la continuidad del sistema; y ahí la importancia estratégica de dotar al Estado de autoconciencia al respecto, y de formalizar su despliegue en función de la provisión de Bienes Públicos, acentuando y expandiendo lo que de hecho realiza parcialmente, y procurando inhibir su eventual distracción interesada en robustecer un entramado burocrático al servicio de sí mismo.

En segundo término, y por la vía del absurdo, habría que conjeturar un riesgo incluso para las alternancias periódicas si una conducción política de relevo efectivamente reformara y/o modernizara el Estado y cumpliera con la totalidad de la provisión de los Bienes Públicos requeridos por la comunidad nacional. ¿Existiría tal riesgo, aun teniendo en cuenta la recomendación de Locke respecto de la fijación de plazos precisos para el ejercicio de quienes asuman el poder, recomendación incorporada a la virtual totalidad de las normativas *ad hoc* de los Estados modernos? ¿Podría, por un celo “excesivo” en la provisión de Bienes Públicos, darse una conducción que se eternizara en la ocupación de los cargos electivos? Las alternancias periódicas están garantizadas por una triple circunstancia, a saber: a) Que no por reformar/modernizar el Estado y reorientar hacia la provisión de Bienes Públicos la mayoría de sus recursos (e incluso aplicando en el empeño la máxima racionalidad imaginable), éstos dejarán de ser *escasos*, habida cuenta de su relatividad con relación a una demanda de Bienes Públicos por definición ilimitada; b) Que de lo anterior deriva cierto descontento social y la capitalización política inevitable de parte de la oposición democrática, a la cual se aludió previamente, y por eso mismo desti-

nada a constituirse no en una alternativa, sino en la conducción de relevo animadora de la alternancia; y c) Que otra garantía para la continuidad de un sistema democrático sustentable –con conducciones políticas que se alternan en la cúspide del Estado casi con serenidad y respondiendo más a matices que a cuestiones de fondo– viene dada por el dinamismo propio de los Bienes Públicos, esto es, por la gravitación sobre los mismos de las provisiones anterior (ya realizada) y en curso, las cuales modifican las correspondientes prioridades y expectativas sociales, así como también habilitan la incorporación en la agenda de otros Bienes Públicos desatendidos o “nuevos”.³⁴

Por la persistencia de la escasez de recursos y/o del dinamismo propio de los Bienes Públicos, entonces en el marco de la alternancia democrática el sistema resulta siempre mejorable, pero nunca perfectible. En las antípodas de la fetichización que realiza el mercado sobre gran parte de la realidad, el Estado “desfetichiza” –y por eso incorpora *realismo*– y asigna recursos directamente –y es potencialmente planificador– en principio para promover mejoras en el funcionamiento del conjunto. Pero está claro que si algo es mejorable también puede cambiar en sentido inverso, empeorando hasta imposibilitar la alternancia democrática y precipitar la imposición de una alternativa. Dicho en otros términos, no debe descartarse la hipótesis de una oposición desbordada por el extremismo de cualquier signo, por un extremismo triunfante que, encaramado en el poder, *cambie* el sistema por otro. Abundan los ejemplos históricos, incluso sin distinción de épocas ni latitudes, y en todos ellos se registra como antecedente que precipita la crisis final un retroceso de la máxima instancia política comunitaria en la provisión de Bienes Públicos.

Consecuentemente, esa regla o recomendación para la Macroestructura que fue calificada como *basal*, y que consiste en la realización de un trabajo con amplia participación comunitaria para dilucidar y seguir la evolución de los Bienes Públicos y diseñar en función de ellos las estructuras óptimas para su provisión, manifiesta en plenitud su trascendencia. Dicho ámbito de trabajo debería ubicarse en la misma instancia administrativa que actualmente interviene o “entiende” en la creación de nuevas estructuras o modificación de las existentes. Los diseños de estructuras ideales en función de la provisión de Bienes Públicos y sus versiones sucesivas servirían, entonces, para que los dictámenes de los funcionarios de dicha dependencia referidos a los proyectos de creación o cambios de estructuras reales sometidos a su consideración, no se fundamentaran sólo en la observancia (o no) de normas generales y predominantemente formalistas; en efecto, podrían además avanzar en la va-

³⁴ Sin lugar a dudas hay Bienes Públicos que requirieron largos periodos de tiempo, mensurables no en décadas sino en siglos, para lograr su formulación y reconocimiento universales, y por ser tan básicos y relacionados con los derechos humanos más primarios posiblemente requieran similares periodos para cambiar, y siempre en el sentido de su perfeccionamiento. Pero hay otros más expuestos al impacto del desarrollo científico, técnico y tecnológico, e involucrados en una curiosa dialéctica en el seno de la evolución cultural. Y algunos de estos últimos, a poco de ser provistos por el Estado, amerita que sean devueltos a la sociedad.

loración de las propuestas, en principio derivada de su mera comparación con los diseños ideales.

No hay que llamarse a engaño: en la actualidad, la intervención de los funcionarios para “entender” en las iniciativas generadoras o transformadoras de estructuras implica un verdadero proceso de negociación. ¿Entre quiénes? Entre las conducciones políticas de los organismos, promotores de las iniciativas, y el más alto nivel técnico-administrativo. Ahora bien, ¿cuándo (o por qué) opera la negociación? Dicho sin eufemismos, la negociación es el intento de salida ordenada para un conflicto; *ergo*, opera cuando éste último irrumpe. Y éste último irrumpe cuando las iniciativas generadas por las conducciones políticas de los organismos no se ajustan estrictamente a la normativa vigente. Entonces aparece una negociación caracterizada por una doble asimetría: el mayor caudal político asiste a la parte promotora de la iniciativa, y el peso de la normativa vigente se ubica en su virtual totalidad del lado del más alto nivel técnico-administrativo.

Así las cosas, la disposición de estructuras ideales diseñadas en función de los Bienes Públicos y mediante los procedimientos sugeridos lograría un cambio *cualitativo* en la negociación. La incorporación de un tercer elemento *al servicio de ambas partes*, en efecto, reduciría significativamente las asimetrías (propias de dos órdenes potencialmente contradictorios): funcionaría como un contrapeso político para las conducciones de los organismos, operando del lado de la dirección técnico-administrativa, pero también se ubicaría como un contrapeso para ésta en el plano normativo, operando del lado de las conducciones políticas. Entonces un tercer elemento incorporado *al servicio de ambas partes*, como se ve, implicaría una doble interdicción para cada una de ellas, la cual derivaría en lo más importante: un cambio gradual de *perspectiva*. Y habrá que demorarse en esto.

El tercer elemento conlleva la intención de diseñar el despliegue concreto del Estado en función de los Bienes Públicos. Y como cada parte de la negociación tendrá interés en apropiarse de lo que significa un contrapeso al elemento dominante de la otra, casi diríamos que *lógicamente* la controversia tendería a su desplazamiento, hasta girar en torno del eje propuesto por el tercer elemento, deducible de la formulación ideal de estructuras en función de los Bienes Públicos. Este proceso, debidamente documentado, vendría a coronar con otros contenidos una práctica usual –por lo inevitable– y característica de la actualidad. En efecto, del conflicto y la negociación consiguiente por la colisión de dos órdenes antagónicos se derivan con harta frecuencia las *excepciones* encubiertas o explícitas. Pero al incorporar el tercer elemento, al provocar el cambio de perspectiva, desplazar el eje de la controversia y documentar el trámite y los resultados, esas *excepciones* ya no podrían fundamentarse en el esquema tradicional de asignaciones y funciones, sino en el de provisión de Bienes Públicos.

Por supuesto que la documentación del procedimiento contendría bajo una forma *cuasi* contractual las mutuas concesiones (en términos de normatividad y de intenciones políticas) habilitantes de los acuerdos, así como también los desvíos registrados entre la estructura ideal y la diseñada para su despliegue real. Pero importa especialmente destacar que los acuerdos –verdaderas *declaraciones de intención* que involucran a ambas partes y el insumo primario para la gestión por resultados– serían necesariamente excepciones, y logrados en virtud de aquello que posibilita la superación de los puntos de conflicto, esto es, la idea de que la provisión de Bienes Públicos justifica la existencia de la norma y de la intención política de hacerla funcionar en un sentido u otro, y no al revés.

Para concluir por el momento con esto corresponde agregar algunas breves consideraciones. Se deduce que un Estado reformado/modernizado en función de la provisión de los Bienes Públicos puede resultar de un proceso de excepcionalidad administrativa puntual pero generalizable (y generalizada con el curso del tiempo). Por añadidura, la incorporación de un dispositivo como el descrito a nivel de Macroestructura permitiría conjurar el riesgo de que la alternancia democrática esterilice las iniciativas de reforma/modernización, porque al existir lo que aquí se denominó producción de *autoconciencia* estatal y un procedimiento vigente en tal sentido, ya no se arrancaría de cero con cada cambio de gobierno, y se contaría con una memoria institucional activa. Y finalmente, en esa instancia administrativa sería posible analizar a la provisión de Bienes Públicos transversalmente, involucrando al conjunto de los organismos del Estado, de manera que en el diseño de las estructuras ideales también se avanzara en acuerdos teóricos de *resultados compartidos*, y éstos fueran trasladados a la mesa de negociación.

MACROESTRUCTURA, BIENES PÚBLICOS Y PRESUPUESTO

Entonces el despliegue del Estado en función de los Bienes Públicos requiere un dispositivo administrativo que implica en sí mismo una trascendente reforma de la Macroestructura, dando curso a un proceso gradual, constante y pautado por sucesivas excepciones puntuales, pero con tendencia creciente a su generalización. De tal manera se podría satisfacer aquello que desde hace una década, o poco más de una década, quedó registrado en numerosas normas y documentos: la necesidad perentoria de solucionar serias carencias, distorsiones y dificultades burocráticas que afectaron los desempeños más elementales del Estado nacional, sin perjuicio de capitalizar ciertas experiencias que para muchos estudiosos y analistas constituyeron grandes avances, cuando no verdaderos cambios *culturales*. Ejemplifica esto último la puesta en funcionamiento de un sistema presupuestario en tiempo y forma (es sabido que hasta los años 90 los presupuestos nacionales solían de hecho aprobarse *ex post*), y de ahí que algunas normas, como la Ley N° 24.629 sancionada a fines de febrero de 1996, adquieran especial relevancia.

Habrá que demorarse en este punto. La Ley N° 24.629 (Capítulo I) estableció varias disposiciones complementarias para la ejecución del presupuesto, como que debería exponerse a partir del año 1997 la clasificación geográfica de las partidas asignadas a las actividades y proyectos de cada programa y su presentación por inciso y partida principal. También estableció la obligación del Poder Ejecutivo Nacional de presentar al Congreso los estados demostrativos de la ejecución presupuestaria trimestralmente, y “explicitando la motivación de los desvíos y los avances logrados en los aspectos mencionados en esta ley”. Y para evitar demoras, fijó la obligación de parte del Poder Ejecutivo Nacional de presentar al Legislativo, antes del 30 de junio de cada año, un avance en la elaboración del presupuesto para el año siguiente.

Otras disposiciones parecen obviedades, pero requirieron que se hicieran explícitas. Por ejemplo, se estableció la prohibición de incrementar el gasto en caso de obtención de préstamos “cuando dentro de los créditos aprobados por la ley de presupuesto existan partidas financiadas con recursos del Tesoro nacional, destinadas a atender las mismas finalidades y objetivos para los cuales se haya concertado el endeudamiento público”. Y se precisó que, ante semejantes circunstancias, “en la oportunidad de incorporarse dicho financiamiento al Presupuesto General de la Administración Nacional, el Poder Ejecutivo nacional procederá a disminuir los aportes

del Tesoro nacional a dichas jurisdicciones y entidades por idéntico monto”. Quiere decir que debió legislarse de tal manera para salir al cruce de una práctica no sólo reñida con principios elementales de sana administración presupuestaria, sino incluso con el más primario de los sentidos comunes.

En otro orden, la norma prohibió la utilización de créditos presupuestarios no comprometidos al final de un ejercicio en el ejercicio siguiente, estableció que toda ley que autorice o disponga gastos “deberá prever en forma expresa” su financiamiento, que los contratos de locación de obra y/o servicios deberán contar con respaldo presupuestario y autorización por decreto del Poder Ejecutivo, por decisión administrativa o por resolución del ente descentralizado, y que “será nulo todo acto o contrato otorgado por cualquier autoridad, aun cuando fuere competente, que no hubiere sido precedido del cumplimiento de las normas previstas en la ley 24.156,³⁵ en su reglamentación y en la presente ley, si del mismo resultare la obligación del Tesoro nacional de pagar sumas de dinero”. El funcionario que incurriera en inobservancia de esto último sería personalmente responsable ante terceros.

Pero es el Capítulo II, titulado “De la reorganización administrativa”, el de mayor importancia desde el punto de vista macroestructural. En efecto, son tres artículos (del 6° al 8° inclusive) vigentes hasta el 31 de diciembre de 1996, que implicaron la delegación en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional de facultades en el Poder Ejecutivo Nacional a fin de que reorganizara el sector público en pos de una mayor eficiencia y racionalización del mismo, “mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo, y supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario, en los términos y con los alcances contenidos en la presente ley”.

Merced al artículo 8° el Poder Ejecutivo pudo entonces –con la sola limitación de no incrementar el número de cargos de cualquier tipo ni los niveles jerárquicos aprobados por la ley general de presupuesto– centralizar funciones, fusionar organismos, reorganizar o suprimir organismos descentralizados, suprimir recursos propios de la administración central “o con afectaciones específicas”, salvo que estuvieran destinadas a las provincias o a la seguridad social, privatizar servicios periféricos, etcétera. Respecto de la facultad de privatizar, esta ley excluyó explícitamente a las empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos, la participación del Estado nacional en entes y/o empresas binacionales y paquetes accionarios en su poder, y los parques nacionales.³⁶

³⁵ De Administración financiera y Sistemas de Control.

³⁶ Por supuesto que las privatizaciones de gran porte oportunamente requirieron otro andamiaje legal. Dice el artículo 8°, con respecto a la potestad delegada en el Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 76 de la Constitución Nacional: “La presente delegación excluye la privatización de empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos, la participa-

Ahora bien, de la revisión de las sucesivas leyes de presupuesto se deduce una práctica legislativa de tipo transaccional, consistente en la inclusión de cuestiones que no hacen al objeto de las mismas. Así la reglamentación de los fondos fiduciarios, por ejemplo –figura jurídica que a su vez fue incorporada por una ley cuyo objeto era sancionar estímulos para la industria de la construcción– se trató en una ley de presupuesto, ratificando el carácter de tipo transaccional de su tramitación parlamentaria. Pero lo que además importa destacar es el hecho de que ciertos temas que requerirían un abordaje específico y pormenorizado se hallan parcial y fragmentariamente dilucidados en diversas instancias del *corpus* legal positivo, connotando su importancia, pese a las apariencias, a la par de las enormes dificultades políticas que demandaran su resolución.

En agosto de 1999 fue sancionada la Ley N° 25.152, también denominada “de Solvencia Fiscal”.³⁷ En su artículo 2° se establecieron criterios para limitar el déficit fiscal y las pautas para lograr el equilibrio en el ejercicio 2003. Además estableció que “la tasa real de incremento del gasto público primario, entendido como el resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, no podrá superar la tasa de aumento real del Producto Bruto Interno, salvo que se agreguen al presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados”. Y agregó: “Cuando la tasa real de variación del P.B.I. sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente”.

Por esta Ley también se creó un fondo anticíclico, se fijó como límite del crecimiento de la deuda pública a la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado nacional “repasara” a las provincias “y el pago establecido en las Leyes Nros. 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130 y 24.411, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional”. En otro orden, se decidió que “en el caso de comprometerse gastos presentes o futuros por encima de los autorizados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, la Secretaría de Hacienda y la Auditoría General de la Nación, en conocimiento de tal situación informarán de inmediato a la Procuración General de la Nación para que promueva las acciones legales por violación al artículo 248 del Código Penal”,³⁸ y en el artículo 4°

ción del Estado nacional en entes y/o empresas binacionales y paquetes accionarios en su poder, parques nacionales, *los que continuarán rigiéndose por la legislación que se hubiere dictado a ese efecto.*”

³⁷ En verdad, esta ley coronó la sanción de normativas para el ciclo denominado de Segunda Reforma del Estado, bruscamente interrumpido por la crisis de fines de 2001. Antes se habían promulgado el Decreto 558/96, y el Decreto 28/96, en el cual se estableció por primera vez el diseño de un Plan Estratégico que debía estar orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos en cinco organismos descentralizados.

³⁸ Artículo 248: Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o

se estableció la prohibición de crear “fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios”.

Pero interesa especialmente el artículo 5°, en el cual, con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, quedó sancionado que “toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá del dictado de la ley respectiva”, y que las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetas a mecanismos de gestión y control comunitario antes del 31 de diciembre del año 2001 de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo Nacional, sin perjuicio de los mecanismos de control previstos en la Ley 24.156. Pero los incisos c) y d) del artículo 5° de la Ley de Solvencia Fiscal merecen su transcripción textual. El primero de ellos dice:

Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros a partir del año 2000 a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Dichos acuerdos tendrán una duración máxima de hasta cuatro (4) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:

- I. – Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.
- II. – Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.
- III. – Se acordará un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.
- IV. – Se acordará un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.
- V. – Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo en el marco de las facultades del Estado empleador establecidas en la Ley 14.250 y sus modificatorias y/o la Ley 24.185 y sus reglamentarias.
- VI. – Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.
- VII. – Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo nacional.

El inciso d), por su parte, dice que se instituye “el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del

provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere.

Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado”. Y concluye: “El programa se localizará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda, en función de lo dispuesto por el Título II, Capítulo II, Sección V, de la Ley 24.156 de Administración Financiera y abarcará al conjunto de la Administración Central y Descentralizada.”

La Ley de Solvencia Fiscal además estableció (artículo 6º) que el Poder Ejecutivo nacional incorporara en el Mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, en conjunto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional, un presupuesto plurianual de por lo menos tres años, con el siguiente contenido mínimo:

- a) Proyecciones de recursos por rubros;
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- c) Programa de inversiones del período;
- d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- f) *Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos;*
- g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

También es de particular relevancia la publicidad de la documentación, consignada en el artículo 8º, que establece que tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla. Todo ciudadano, entonces, podrá consultar los estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen, las órdenes de compra, y todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados, las órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional, y los pagos efectivamente realizados.

Además deberán ser accesibles para la ciudadanía los datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos administrado por la Secretaría de Hacienda (sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales), y el listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

En otro orden, el artículo 8º establece el carácter de información pública y de libre acceso a la referida al estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, incluyendo la que versa sobre los avales y garantías emitidas, y sobre

los compromisos de ejercicios futuros. En verdad, la norma es amplia: también se pueden consultar los listados de cuentas a cobrar, los inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras, el estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, conforme a la reglamentación que ella determine, y la información acerca de la regulación y control de los servicios públicos obrante en los entes reguladores y de control de los mismos. Por último es destacable que la Ley N° 25.152, aun a riesgo de ser redundante, estableció la apertura de “toda la información necesaria para controlar comunitariamente los gastos sociales a los que se refiere el artículo 5°, inciso b”, y que la misma deberá “ser puesta a disposición de los interesados por el Jefe de Gabinete de Ministros”.

La normativa revisitada, como se ve, y a la cual podrían agregarse varias leyes, decretos y resoluciones por el estilo, patentiza importantes avances en el ordenamiento y regularización en materia presupuestaria, aunque con severas limitaciones metodológicas. Parece evidente que la contención del gasto público –incluso durante la denominada “Segunda Reforma”– fue una de las principales preocupaciones que determinaron el ánimo de los legisladores, aunque no por ello se omitieran decisiones de peso desde el punto de vista de la Macroestructura. Está claro que la motivación principal se ubicó, en la mayoría de los casos, por el lado de la contención del gasto, como lo prueba el artículo 6° de la Ley N° 25.827 (de Presupuesto para el Ejercicio 2004), en el cual fue sancionado que “no se podrán aprobar incrementos en los cargos y horas de cátedra que excedan los totales determinados en las planillas anexas al presente artículo para cada Jurisdicción, Organismo Descentralizado e Institución de la Seguridad Social”. Y se agregó: “Exceptúase de dicha limitación a las transferencias de cargos entre Jurisdicciones y/u Organismos Descentralizados y a los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo nacional.” Y seguidamente el artículo estableció la excepción para los cargos correspondientes a las funciones ejecutivas previstas en el Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991 (t.o. 1995), “y a las ampliaciones y reestructuraciones de cargos originadas en sentencias judiciales firmes y en reclamos administrativos dictaminados favorablemente y los regímenes que determinen incorporaciones de agentes que completen cursos de capacitación específicos correspondientes a las Fuerzas Armadas, de Seguridad, de la Policía Aeronáutica Nacional, del Servicio Exterior de la Nación, del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, de la Carrera del Investigador Científico-Tecnológico y de la Comisión Nacional de Energía Atómica”.

Artículos como el anterior, que aparecen en una Ley de Presupuesto correspondiente al año 2004, connotan en primer término la ausencia de una normativa específica e integrada sobre todas las modalidades que impliquen compromisos para el erario público, incluyendo la gama de excepciones; en segundo término, y como lo demuestra gran parte de la literatura *ad hoc*, resultan fácil blanco de las críticas, no sólo por la sanción de disposiciones relativamente desvinculadas del objeto de la

norma anfitriona, sino también por su eminente carácter transaccional reñido con la buena técnica legislativa y por la flagrante imposibilidad de omitir, en numerosos casos, precisamente las excepciones que recortaran su alcance. Desde ya que aquí se considera que tales críticas, por motivos que se verán algo más adelante, son tan acertadas como incompletas, o mejor, de alguna manera superficiales, porque no se demoran en la consideración de un concepto positivo que subyace donde irrumpe cierta palmaria “desprolijidad”, y que no es otro que el de *excepción*. Pero luego se volverá sobre el tema; ahora conviene detenerse en un ejemplo que da cuenta de los abusos interesados (o *politizados*, en el mal sentido del vocablo) de semejante forma de legislar.

En el mes de noviembre de 2000 entró en vigencia la Ley N° 25.344 de emergencia económica financiera del Estado nacional argentino. Esta norma, que luego fue prorrogada y complementada por otras de similares características y por los mismos motivos –esto es, por el curso de la crisis que tuvo su punto máximo de eclosión a fines de 2001– entre otras cosas se refirió a los contratos del sector público nacional en general, y a la relación de empleo público, en particular. También estableció procedimientos para tramitar los juicios contra el Estado nacional, consolidar deudas y sanear las finanzas con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, respetuosa del principio constitucional de la división de poderes, facultó al Poder Legislativo y al Judicial para que aplicaran sus disposiciones en el ámbito que les correspondiera, y sugirió la adhesión de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero interesa en particular el Capítulo III de la Ley N° 25.344, titulado “De la relación de empleo público”. En efecto, en su artículo 4° facultó al Poder Ejecutivo Nacional para reubicar al personal de su ámbito, “a fin de obtener una mejor racionalización de los recursos humanos existentes, dentro de la zona geográfica de su residencia y escala fón en que reviste”, y por el artículo siguiente quedó habilitado para “dejar sin efecto por razones de servicio la asignación de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes cuyos titulares gozaran de estabilidad, correspondientes a los tres (3) niveles superiores”. Esta última atribución, acotada por el respeto a la estabilidad en el empleo que consagra la Carta Magna y las leyes reglamentarias en la materia, serían supervisadas y aprobadas por una instancia única, y el personal afectado percibiría una indemnización “equivalente a un (1) mes del suplemento que perciba por el ejercicio de la función por año que reste para la conclusión del período de estabilidad funcional adquirida o fracción de seis (6) meses”.

Pero este pasaje de la norma, sin embargo, resultará confuso, como si respondiera al menos a dos motivaciones en principio contradictorias, porque lo analizado y transcripto hasta aquí sugiere una medida de contención del gasto, quizás en atención a las circunstancias excepcionales que promovieron la sanción de la ley, pero inmediatamente después se incluyó el siguiente párrafo: “Las vacantes producidas

por efecto de la aplicación de lo normado en los párrafos precedentes deberán ser cubiertas, en todos los casos, de conformidad con los mecanismos de selección previstos en los regímenes aplicables.” O sea que no se reduciría el gasto sino todo lo contrario (habida cuenta de que se incrementaría por las indemnizaciones de los desplazados), y la emergencia no impediría regularizar los cargos escalafonarios superiores apelando a los mecanismos de selección vigentes, siempre y cuando se aplicaran correctamente. Dicho en buen romance, y tal como quedó redactado, este injerto en una norma de carácter más general y con un objeto a todas luces trascendente, habilita la sospecha de que el gobierno de turno trató de abreviar la vigencia de los cargos ejecutivos, gerenciales o equivalentes –con independencia de la corrección o incorrección de los procedimientos para su designación–, y el pronto reemplazo por funcionarios menos comprometidos con la gestión anterior.

Ahora bien, antes de volver al concepto de *excepción* y ensayar una lectura positiva del mismo, amerita señalar que los desarrollos específicos sobre la metodología de programación que estipularon, por ejemplo, las leyes de administración financiera nacional (la N° 24.156 de 1992) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la N° 70 de 1998) dieron cuenta de una evolución progresiva en el mismo sentido. La Ley N° 70 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada a poco más de un lustro de la nacional, siguió en líneas generales su letra y diseño, pero incorporando algunos elementos innovadores que la diferenciaron de su par nacional. Ambas leyes adoptaron la estructuración de acuerdo con las categorías programáticas, asignando recursos a las jurisdicciones y entidades de la administración según “programas, subprogramas, proyecto, obra y actividad”, en el caso nacional³⁹, y “programa, subprograma, actividad, proyecto y obra”, en el de la Ciudad de Buenos Aires⁴⁰. A esta categorización de los gastos, que parte de los aportes metodológicos del “presupuesto por programas”⁴¹, la norma nacional le agregó un elemento significativo, al establecer que “en cada uno de los programas se describirá la vinculación cualitativa y cuantitativa con las políticas nacionales a cuyos logros contribuyen”.

Pero la ley de la Ciudad de Buenos Aires avanzó algo más. En primer término, no sólo estableció que “la unidad primaria de programación, asignación, registración, seguimiento, evaluación y control es el programa”, y especificó los pasos subsiguientes de aquélla (ubicando con la suficiente entidad y visibilidad al programa en el proceso integral de presupuestación-ejecución-evaluación-control), sino

³⁹ Art. 14 y reglamentario de la Ley 24.156.

⁴⁰ Art. 33 y reglamentario de la Ley 70, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴¹ “El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.” (Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Centro de Capacitación y Estudios: Título I Capítulo III. Puede consultarse el texto completo en capacitación.mecon.gov.ar).

también porque precisó que la unidad programática “debe tender a identificar: las necesidades públicas que originan la apertura del programa; el objetivo de la acción; las acciones para alcanzar el objetivo; la cobertura o meta a alcanzar en la acción; el responsable del programa y los insumos relevantes”.

Ya se verá el papel que han de asumir los espacios descentralizados de gestión (comunas) de acuerdo con la Ley N° 70 de la Ciudad de Buenos Aires. Por ahora importa señalar que esta norma supera a su par nacional cuando establece que debe ser explícita la íntima vinculación entre las necesidades públicas y los demás elementos integrantes del programa, y la identificación del funcionario responsable. También es relevante la introducción de la participación como constitutiva del proceso de formulación y ejecución del presupuesto, especialmente para definir las necesidades públicas y los servicios públicos que deben atenderlas.

Según la reglamentación de la Ley N° 70, para viabilizar la participación y el seguimiento del Presupuesto Anual –en tanto lo permita el desarrollo del sistema estadístico e informático– deben cumplirse las siguientes condiciones:

a. *En el proceso de formulación presupuestaria :*

1. La identificación de las necesidades públicas;
2. La evaluación de la entidad que revisten dichas necesidades públicas, consideradas individualmente;
3. La determinación de prioridades, según cada necesidad;
4. Fijación de metas a cumplir en la atención de cada necesidad.

b. *En la estructura presupuestaria se deben hacer explícitas :*

1. La necesidad pública;
2. El servicio público;
3. La identificación por Centro de Gestión y Participación y/o Comuna de la necesidad y del servicio;
4. La unidad responsable directa de la prestación del servicio público”⁴².

La introducción de las nociones de necesidad pública –asociada al servicio público y a la definición de metas y responsables– y de participación pública, en tanto instancia de decisión para la definición de aquella, constituye un significativo avance de la ley local respecto de la nacional, y de alguna manera resulta consonante –porque incorpora cierta perspectiva *situacional*– con la discusión introducida en capítulos anteriores respecto de la concepción del Estado desde un enfoque centrado en la provisión de Bienes Públicos, trasladándola a uno de los elementos prin-

⁴² Art. 9 de la Ley 70 y su reglamentación.

cipales de definición y planificación de la acción estatal, el sistema presupuestario y, por extensión, el sistema de administración de las finanzas públicas.

Ahora bien, ¿qué aporta esta breve –y seguramente arbitraria– revisión de algunos detalles de la normativa sancionada en los últimos años desde el punto de vista de la Macroestructura, y de la propuesta de un futuro despliegue del Estado en función de los Bienes Públicos? En primer término, un avance: es imposible siquiera suponer que el Estado planifique sin contar con un sistema presupuestario operativo en tiempo y forma. Eso está claro, como incluso está claro que los redactores de los instrumentos legales aludidos vieron un Estado afectado de barroquismo, y la necesidad de modificar su estructura, de fusionar y transferir organismos, cuando no lisa y llanamente de suprimir “objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario”. En segundo término, aporta un diagnóstico implícito correcto, pero justamente criticable por el acento puesto en la contención cuantitativa de los egresos y la desatención –si bien en su momento se planteó la instauración de un programa para evaluar *la calidad* del gasto– del enlace con un quehacer estatal más primario o sustantivo, habida cuenta de que los “objetivos, competencias, funciones y responsabilidades” no alcanzan para definirlo.

Respecto de las críticas a los sucesivos intentos de reforma/modernización, ya fueron planteadas en los capítulos anteriores, y en el presente se aludió a su procedencia en líneas generales, pero también a su insuficiencia y relativa superficialidad cuando se las analiza desde otra perspectiva. Y a esto último se lo ejemplificaba con la conocida descalificación por los juegos de excepciones que acompañaron a varias de las disposiciones más notables y grandilocuentes, las cuales versaban, por añadidura, sobre asuntos con alto valor simbólico. Pero esas críticas rutinarias (o mejor, la parte rutinaria de esas críticas), hay que insistir en ello, aunque siempre parcialmente correctas ocluyeron la intelección de que el concepto de *excepción* es en sí mismo elocuente, y que habilita el entresijo por el cual resulta posible reformar/modernizar al Estado de manera gradual y en un sentido cualitativo, recreando (o incorporando) instituciones en función de los Bienes Públicos a proveer por ellas, y relacionadas con el presupuesto, precisamente, por la vía de la excepción.

Lo que las críticas más conocidas no dilucidaron de las iniciativas de reforma/modernización, ni por lo tanto destacaron como elementos potencialmente virtuosos, tiene que ver con esa apreciación (o mejor, con esa *intuición* unánime) de que se puede mejorar al Estado de manera sustancial y por entero para que haga lo mismo, poniéndolo en caja desde el punto de vista presupuestario, por ejemplo, y que semejante logro es valioso y nunca estará de más; pero *cambiar* su comportamiento ya no en la dirección de *la mejora de lo mismo* sino del abandono de ciertas actividades y de la incorporación de otras nuevas es imposible, salvo que se

lo haga por partes muy precisas y aspectos puntuales, y por la vía de la excepción. En definitiva, las críticas no vieron a la excepción como lo que es, una entidad bifronte que sugiere la supervivencia de Jano, y se quedaron con una sola de sus caras, aquella que recorta la amplitud de una norma general (hasta incluso ridiculizarla si lo excepcional es de tal importancia y magnitud que induce a pensar que a confección de partes, relevo de pruebas). Pero la otra cara de la excepción, que no por casualidad es invisible, oscura y secreta, consiste en una fuerte interdicción a la norma que la contiene en tanto norma, esto es, en lo que hace a su vocación de absoluto. La excepción *dice* que la norma que la contiene carece de acabamiento, que se fundamenta en una arbitrariedad socialmente legitimada y, por lo tanto, permanentemente sometible a revisión, y que el tratamiento *general* para el objeto considerado tiene límites que no son fijos, sino todo lo contrario. La excepción *dice* que ciertas cosas no podrán ser modificadas por la norma de tipo general, sin lugar a dudas, pero también *dice*, y por eso mismo, que son modificables. La excepción, finalmente, *dice* que la falta de acabamiento de la norma habilita la posibilidad de lo nuevo, aun permaneciendo bajo el imperio de aquélla.

O sea que es preciso trascender a las críticas usuales para ir más allá de sus asertos, por fundamentados que sean, y trabajar con algunos elementos que incorporaron las iniciativas reformadoras y que, bien vistos, no sólo parecen coincidir con dichas críticas, sino que incluso demuestran que no queda lugar para demasiada originalidad cuando la problemática está claramente y por completo exhibida, y es de tal entidad que condiciona toda solución imaginable. Pero veamos un ejemplo. Sabido es que la gestión por resultados, o por objetivos, constituyó una respuesta teórica precisamente a la falta de resultados u objetivos constatables. Sabido es que se trata de un mecanismo por el cual, entre otras cosas, una instancia superior suscribe un “contrato” con una instancia ejecutora relativamente inferior, en el cual quedan establecidas ciertas metas, los responsables *ad hoc*, y la disposición de recursos a tales efectos. El “contrato” entre dichas instancias, en principio firmado por sus respectivas conducciones políticas, puede luego (o mejor, *debe*) reproducirse hacia abajo, hacia el interior del organismo ejecutor, comprometiendo a los máximos niveles administrativos por las tareas que deberán realizarse en sus áreas respectivas en función *del plan* establecido.

Este procedimiento, apenas se lo pone bajo la lupa analítica, es en sí mismo una excepción. De lo contrario, ¿por qué definir “resultados”, “objetivos” o “metas”, diferenciándolos explícitamente del conjunto de los “resultados”, “objetivos” o “metas” que, es de suponer, debería realizar el organismo contratante? ¿Por qué identificar responsables (“gerentes”) para *ese plan*, si es de suponer que las responsabilidades ya están debidamente establecidas? Y sobre todo, ¿por qué la disposición de recursos diferenciados o, si se quiere, la re-disposición diferenciada de los recursos presupuestarios? Podría responderse: porque ni los resultados, objetivos o metas, ni sus responsables, ni los recursos humanos y materiales que en definitiva

habrán de insumir, se hallan no sólo debidamente identificados, sino incluso asignados en un sentido fuerte, casi diríamos que garantizados o asegurados, y meros aun (y como consecuencia) pasibles de *planificación*. Elevando la respuesta hacia el extremo, entonces la incorporación de esta figura en el artículo 5° de la Ley de Solvencia Fiscal de 1999, a la cual se denominó “acuerdos-programas”, implicó una verdadera confesión de partes, y ameritaría la conjetura de que *sólo excepcionalmente* el Estado podría comprometerse a *realizar algo*, o al menos algo fuera de la rutina más o menos frustrante, a la luz de los resultados. Y desde ese punto de vista es difícil concebir una autocrítica tan amplia y radical.

Por supuesto que hubo (y hay) intentos serios de llevar esa modalidad contractual a la práctica, aunque las experiencias sirvieron más para inventariar las enormes dificultades que habrían de conjurarse (entre las cuales se destaca la rigidez en materia de recursos humanos, dada la estabilidad consagrada constitucionalmente y la presencia gremial), que para la implementación de proyectos exitosos. Pero la herramienta, la definición de una *excepción* y de un procedimiento a fin de utilizarla, están allí disponibles, y sientan un antecedente normativo cuya trascendencia no es menor. Al margen del plazo (hasta cuatro años) que estableció el artículo 5° de la Ley de Solvencia Fiscal, y de las reservas éticas que no tiene la posibilidad de otorgar “premios por productividad al personal del respectivo programa”, lo cierto es que estos “contratos” constituyen un aporte merecedor de atención.

Tal como planteó en su momento el ex secretario de Modernización del Estado de la República Argentina, Marcos Pedro Makón, con la incorporación de la gestión por resultados se procuró “por un lado el compromiso de la organización de mejorar sus estándares de calidad e incremento de su productividad y por otro el compromiso de la administración de flexibilizar el uso de los recursos a los efectos de posibilitar un uso más creativo y eficiente de los mismos” (Makón, 2000). Ahora bien, nótese que el doble compromiso devela, en verdad, una contradicción entre “la organización”, entendida ésta seguramente como la unidad ejecutora con vocación creativa, y “la administración”, a la que debería entenderse como el ente rector de la ejecución presupuestaria, como la instancia encargada de gestionar ese sistema de apoyo transversal. Makón advirtió respecto del agotamiento del “aparato burocrático público”, de la existencia de “una planificación estratégica ritual e ineficaz”, de su comportamiento rutinario, de la falta de preponderancia del presupuesto como herramienta de gestión y de su desvinculación con los planes estratégicos (en caso de que éstos existieran), para concluir: “En definitiva, la formulación presupuestaria se ha reducido, en la mayoría de los casos, a un ejercicio orientado exclusivamente a garantizar el equilibrio macroeconómico del sector público” (Makón, 2000).

O sea que, para no dejar arrinconada a la “Alta Dirección” contra el quehacer cotidiano y padeciendo el acecho de una burocracia improductiva –sin contar, por añadidura, con un manejo de recursos humanos habilitante de algún sistema de in-

centivos eficaz— se introdujo un mecanismo que sentara “las bases de un nuevo modelo de gestión”, a fin de recrear el “vínculo productivo” entre la ya mencionada “Alta Dirección” y las gerencias operativas, “asignando responsabilidades claras a una y otras, de manera de focalizar la acción de las organizaciones públicas hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad”. Suena de alguna manera redundante (por no decir tautológico), entre otras cosas porque los “resultados” siempre son concretos y hacen impacto en la sociedad, que los padece; pero sirve a los efectos de trazar una propuesta superadora, como se verá.

De acuerdo con quienes promovieron esta iniciativa, habría que diferenciar, precisamente, entre productos y resultados, entre lo que hace el organismo insu- miendo los recursos presupuestarios asignados y la satisfacción (o no) de objetivos de política pública. Esta diferenciación se proyecta sobre la evaluación, dado que los productos devienen mensurables de modo continuo en el interior de los organismos, al tiempo que los resultados trascienden sus ámbitos respectivos, haciendo impacto en la comunidad. Y si bien esta diferenciación en un punto se hace dificultosa (hay que insistir en que los productos *también* son resultados en sí mismos), lo cierto es que trae a colación una perspectiva *situacional*, procurando un enlace metodológico entre lo que sucede en el interior de los organismos y su (muchas veces) presunta finalidad estratégica, la cual involucra a los presuntos beneficiarios externos. Para ello deben existir un plan gubernamental estratégico (y su parcialización relativa, aunque guardando coherencia, a nivel de los diversos organismos públicos), un sistema presupuestario con la suficiente flexibilidad de manera que no resulte un obstáculo insalvable a la hora de encarar, entre otras cuestiones, las reingenierías de procesos necesarias en aquellos organismos que asuman partes del plan estratégico, y la normativa *ad hoc* que habilite la *excepción* (en la Argentina se denominó “acuerdos-programas” en el artículo 5° de la Ley de Solvencia Fiscal) para que el Jefe de Gabinete de Ministros y las unidades ejecutoras de programas presupuestarios puedan celebrar contratos “a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión”, y la “Alta Dirección” y las “gerencias” puedan suscribir “Compromisos de Resultados de Gestión”, a su vez asimilados parcialmente y según corresponda por las diversas “gerencias operativas”.

En los organismos, por lo tanto, debería operar una suerte de movimiento de pinzas: aunque trabajando la Alta Dirección y las gerencias operativas *conjuntamente*, a nivel de la primera se apelaría a la planificación estratégica situacional; a nivel de las segundas, a la reingeniería de procesos. Los productos esperados serían el Plan Estratégico del organismo y sus Planes Operativos, los rediseños de los procesos prioritarios para dicho Plan Estratégico y de la formulación, programación y ejecución presupuestaria correspondientes, los Compromisos de Resultados de Gestión, la definición de los incentivos (sin excluir los de tipo salarial) y algún mecanismo (elaborado por la Alta Dirección) de monitoreo de la iniciativa.

Como ya se dijo, fueron encaradas varias experiencias, todas ellas siguiendo un formato preestablecido, y si bien no hace al objeto de estas páginas analizarlas con detenimiento corresponde que se consignen algunas observaciones. En primer término habrá que advertir que, salvo por la presencia de los colaboradores provistos a raíz de la asistencia técnica brindada por la Subsecretaría de la Gestión Pública, los comités (uno “reducido” y otro “ampliado”) a cargo de realizar un análisis situacional y formular los principales lineamientos estratégicos, así como también los “talleres de planeamiento estratégico” propuestos para una etapa posterior, se previeron animados exclusivamente por funcionarios del organismo que revistaban en sus niveles más altos. La ausencia relativa de *representantes genuinos de la situación*, por decirlo de alguna manera, de quienes desde afuera⁴³ tuvieran algo interesado que decir sobre el comportamiento del organismo, implicó que se renunciara a un factor de cambio significativo.⁴⁴ En segundo término y vinculado con lo anterior, a la hora de definir prioridades el papel preponderante y excluyente del funcionariado superior bien podría derivar, si el contrapeso de la autoridad política resultara insuficiente, en la cristalización de distorsiones preexistentes. Y en tercer término llama la atención que luego del trabajo en los nuevos “espacios de reflexión”, habiéndose dado verdaderos pasos de gigante al formular, además de un plan estratégico –y pese a las observaciones planteadas– los planes operativos “tácticos” con la determinación de sus responsables, recursos a insumir, indicadores de resultados, pautas temporales de realización, etcétera, antes de poner manos a la obra se previera el rediseño de los procesos a fin de alinearlos en un todo con lo dispuesto por la Ley N° 24.146 (de Administración Financiera y Sistemas de Control), poniendo especial énfasis en fortalecer los Servicios Administrativos Financieros (SAF) en línea con los órganos rectores. Y por supuesto que semejante requisito sugiere la instauración de un círculo vicioso en cuyo despliegue, contradictorio con el criterio excepcional de la iniciativa, ésta última parece debilitada. Pero nótese que los promotores de la incorporación de la gestión por resultados plantearon sin embargo que la (por entonces) Secretaría de Modernización asumiría la obtención de las flexibilidades aludidas por el artículo 5° de la Ley de Solvencia Fiscal, animando un papel de medidora no sólo impropio, sino también apto para la conversión de un gran avance de tipo macroestructural en un acto de fe.

Ahora bien, y para concluir, corresponde agregar que más allá de los problemas expuestos, lo cierto es que los intentos por llevar a la práctica una *excepción* implicaron: a) La incorporación de modalidades contractuales –respecto de cumplimientos de políticas, objetivos, metas cuantificables y cuantificadas, niveles de gastos, etcétera– entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y las unidades ejecutoras de

⁴³ E incluso desde su interior, aunque carecieran de poder de decisión, si es cierto que en los organismos de gran envergadura y complejidad también se reflejan las contradicciones del entorno social, o mejor, ellos contienen a (y son parte de) *la situación* que los penetra y circula inevitablemente.

⁴⁴ Sólo por una interpretación abusiva de su alcance podría suponerse que el programa de Carta Compromiso con el Ciudadano fue planteado para dar respuestas positivas a esta primera observación.

programas presupuestarios, que incluso trascendieran hacia su interior; b) Como corolario de lo anterior, y en términos de enlace entre lo presupuestario y la gestión, la incorporación de *la idea misma de planificación* y su lógica realización; y c) La idea de que para avanzar en ciertas reformas imprescindibles –idea tributaria, por otro lado, a la dominante de *excepción* sobre la cual tanto se ha insistido– habrá que apelar a regímenes especiales en materia presupuestaria y de contratación de bienes y servicios no personales y, por añadidura, a modificaciones de la estructura del organismo, afectando incluso las remuneraciones y situación de reporte del personal asignado a los diversos programas. Respecto de las observaciones planteadas, su resolución sería menos compleja si existiera, y por lo tanto operara, el enlace con la instancia propuesta en capítulos anteriores, esto es, de elaboración de estructuras ideales en función de los Bienes Públicos a proveer. Desde tal instancia *la situación*, a través de sus representantes idóneos (y genuinos) gravitaría como contrapeso efectivo para las tendencias a la continuidad de lo mismo, y la planificación –a su vez enlazada críticamente con lo presupuestario– arrojaría los más valiosos y codiciados frutos.

HORIZONTALIDAD: ALCANCES Y LIMITACIONES

Una instancia macroestructural generadora de autoconciencia estatal, con la debida participación comunitaria y sin inhibiciones respecto de la *idealidad* de sus productos basados en la definición y provisión de Bienes Públicos, eventualmente constituiría el punto de partida para un movimiento constante de reforma/modernización, en tanto que operara el enlace con las iniciativas de cambio (ya sea en términos de novedad o de modificaciones de lo existente), que apelarán a su vez a la vía de la excepción. Y decir esto implica suponer además una determinada dirección del proceso desde la elaboración de dicha *idealidad*, desde la concepción de la mejor forma estatal concebible para la realización de ciertos fines (la provisión de Bienes Públicos) hacia la realidad concreta que los mediatizaría, esto es, el Estado nacional reformado/modernizado; dirección en suma animada por la mutua atracción que ejercen un ideal –en términos de proyecto– que busca un mecanismo excepcional, y una excepción demandante que desde otra instancia la llenen de sentido.

Ahora bien, se dijo al comenzar este libro que la forma de gobierno instaurada por la Constitución condiciona la Macroestructura estatal, habida cuenta de que la división de poderes implica que uno de ellos legisla para todos –no sólo para todos los poderes, sino también para la comunidad nacional en su conjunto– instaurando un principio de horizontalidad categórica, al tiempo que otro poder ejecuta y un tercero, finalmente, juzga. Y no es el caso repetir ahora lo escrito antes, pero importa destacar que la morfología del sector público responde a leyes, y que hace a la esencia de éstas y por ser tales el aporte de la mencionada horizontalidad categórica, generando de paso una suerte de tensión entre las propensiones a cumplirlas y a infringirlas, dado que son normas generales referidas a cuestiones sumamente diversas y complejas. Y desde esa perspectiva las excepciones que contienen las leyes no significan autolimitaciones sino todo lo contrario: ellas amplían su objeto, por un lado, pero estableciendo, por otro, puntos de quiebre que las enriquecen no a costa de sí mismas sino de la horizontalidad.

O sea que los productos ideales concebidos en función de la provisión de Bienes Públicos, al establecer enlace con las iniciativas de cambio, no deberían presionar necesariamente contra el orden jurídico –agudizando la tensión entre las propensiones a cumplirlo o a infligirlo–, sino contra la horizontalidad en éste implícita.

Y de ahí la justificación de una lectura positiva de las excepciones que históricamente registra la normativa vigente, las cuales no por casualidad fueron severamente cuestionadas y en muchas ocasiones suprimidas cuando las “reformas” se inspiraron en concepciones tributarias del neoliberalismo.

En efecto, las propuestas de “cambio” con un fuerte acento en el achique, en la jibarización del sector público y en la mera consideración cuantitativa de sus problemas requirieron no sólo ampliar el alcance de la horizontalidad sino incluso restaurar su tejido en términos de homogeneidad y/o uniformidad, ocluyendo los puntos de quiebre por donde *fuera posible* mantener o introducir mecanismos que, por la vía de la excepción y con mayor o menor éxito, ensayaran (o pretendieran realizar) un incremento, por decirlo así, de lo estatal. Hubo entonces avances y mejoras relativas en ciertos aspectos, como ya se apuntó previamente, pero también arduas transacciones políticas a raíz de la formulación de varias normas importantes por sus contenidos macroestructurales, lo cual trascendió con frecuencia hasta incursionar en el articulado definitivo. Y la rápida revisión de algunas de ellas ejemplificará lo señalado, finalmente, aportando además la percepción del ascenso hasta lo concreto de estos últimos párrafos que, así planteados, parecen todavía un abuso de abstracción.

El artículo 5° de la Ley N° 24.156, sancionada en 1992 y vigente desde 1993, define los siguientes sistemas de administración financiera, integrados entre sí: el presupuestario, el de crédito público, el de tesorería y el de contabilidad. Al final del artículo se especifica que cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, dependiente a su vez en forma directa del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos, decisión que completa la horizontalización de la cuestión y exhibe gran importancia desde el punto de vista de la Macroestructura. En efecto, luego el artículo 6° dice que “el Poder Ejecutivo nacional establecerá el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera, el cual dirigirá y supervisará la implantación y mantenimiento de los mismos”. Con relación al control interno y externo, el artículo 7° establece que lo ejerzan la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, respectivamente. Entonces el sistema que instituyó esta norma se basa en una centralización normativa y procedimental y una descentralización operativa, donde cada sistema es administrado por los propios organismos (Petrei, 1997: 239).

Esta ley fundamental para ordenar el funcionamiento de la administración nacional, esta norma que establece el proceso de definición del presupuesto general y de su ejecución y control, junto con las leyes anuales de presupuestos generales y la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (la N° 11.672) de alguna manera definen (o mejor, condicionan en un sentido fuerte) el plan de acción del gobierno y su ejecución. Y se ha dicho, y no hay motivos para ponerlo en duda, que la Ley N° 24.156 implicó un salto cualitativo en cuanto a la regulación y ordenamiento del

funcionamiento del Estado, contribuyendo decididamente con la superación de un ciclo histórico anterior caracterizado por el desorden formal y sustantivo de su manejo económico-financiero. Al respecto téngase en cuenta como antecedente que recién en 1991 se presentó y aprobó la ley de presupuesto dentro de los términos legales, por primera vez desde 1953 (Petrei, 1997: 237).

En la actualidad, cada fin de año el Congreso Nacional trata la ley de presupuesto general que expresa el plan del gobierno para el año siguiente. La aprobación por parte del Congreso de la denominada “ley de leyes” es un acto formal, pero también la instancia en la cual el Poder Legislativo discute, acuerda y apoya el plan gubernamental, ejerciendo de paso el control sobre el Ejecutivo, tal como lo establece el artículo 75 de la Constitución Nacional. Entonces la Ley de Administración Financiera reglamenta ese artículo y establece los conceptos, criterios y mecanismos para llevar adelante el complejo proceso presupuestario.

Sin embargo, y al margen de los avances en la materia, queda como asignatura pendiente el escaso éxito en la implementación del proceso de presentación y aprobación o rechazo por parte del Congreso Nacional de la Cuenta de Inversión. Según el artículo 95 de la Ley N° 24.156 “la cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento”, contendrá como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;**
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;**
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;**
- d) Los estados contable-financieros de la administración central;**
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.**

La Cuenta de Inversión incluirá, además, comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;**
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;**
- c) La gestión financiera del sector público nacional.**

Este documento debe ser elaborado por la Contaduría General de la Nación, órgano rector del sistema de contabilidad. Toda la información que detalla el artículo 95 es de vital importancia para el control de gestión del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Y desde la perspectiva adoptada para el análisis de la cuestión ma-

croestructural en el presente trabajo resulta de particular importancia el inciso a) de los comentarios “anexos” del informe, en relación con el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos. Sin embargo, abundan las opiniones que expresan reparos sobre la predominancia en la Cuenta de Inversión de la rendición contable de la gestión de gobierno: “*Los programas se discuten y controlan en función de los importes asignados, en lugar de discutir a partir de los objetivos de cada una de las prestaciones públicas*” (Braceli, 2003: 63).

De nuevo, como se ve, aparece la primacía de criterios que devienen al menos insuficientes a la hora de rendir cuentas de las operaciones concretas a cargo de los organismos que insumieran cada presupuesto. Incluso la Ley de Administración Financiera intentó que se instauraran mecanismos de evaluación de la gestión integral de gobierno, pero pese a ello, y sobre todo a la luz de su efectiva realización, resultó merecedora de severas críticas de parte de numerosos especialistas, quienes aseguraron que de su articulado no era deducible de manera clara “*que la administración financiera constituye una condición de funcionamiento, al igual que el marco legal, y no el objetivo final de la gestión (minimizar las necesidades insatisfechas y maximizar la calidad de vida de la población)*” (Braceli, 2003: 62).

Respecto de la definición clara de “las necesidades”, en el presupuesto general de la administración nacional y el control de su ejecución, y en relación con el mismo inciso a) del artículo 95 de la Ley de Administración Financiera, amerita que se lea con la debida atención la Memoria del ejercicio 2005 de la Auditoría General de la Nación. Allí el organismo advirtió que “en general el trabajo de auditoría se encuentra dificultado por no contarse, desde su presentación, con un formato fácilmente traducible a indicadores, lo cual dificulta el proceso de medición en el que se hace la traducción de los objetivos a conceptos e indicadores”. Y sin solución de continuidad, concluyó: “En las metas físicas de los Programas Presupuestarios no se fundamentan de manera explícita las maneras de medirlas, lo cual dificulta una evaluación objetiva sobre la ejecución del presupuesto” (AGN, 2006; 21).

Habría que demorarse en este punto porque resulta elocuente de ciertas limitaciones al alcance de los sistemas de apoyo horizontales que opacan el desempeño estatal y pueden inhibir las iniciativas de mejorías o de cambios. El artículo 91 de la Ley de Administración Financiera, el cual define las competencias de la Contaduría General de la Nación, en su inciso a) dispone que dicho organismo determine la metodología contable y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por las entidades públicas; y el inciso h) le otorga competencia para preparar anualmente la Cuenta de Inversión contemplada en la Constitución Nacional, y para presentarla al Congreso Nacional.

A fin de cumplir con tales mandatos cada año, en el mes de noviembre la Secretaría de Hacienda emite una resolución ordenando a la Contaduría General de la

Nación el cierre de las cuentas del ejercicio que está finalizando y la confección de la Cuenta de Inversión para remitirla al Congreso Nacional. Para ello dispone de toda la información que obra en la Secretaría de Hacienda, más aquella específica solicitada anualmente a todos los organismos del sector público nacional incluidos en las disposiciones de la Ley de Administración Financiera. Ahora bien, el artículo 16 de la Resolución 326/2005, del 18 de noviembre, ordenó que “los Servicios Administrativo Financieros de las Jurisdicciones y Entidades deberán presentar, hasta el 10 de febrero de 2006, en la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, *la información de la gestión física de los programas para los cuales se hayan establecido presupuestariamente metas o producciones brutas y de los proyectos y sus obras* de acuerdo con el detalle que aquélla determine y que remita la Contaduría General de la Nación”. Además, “en los casos en que los programas *no hubieren definido metas físicas*, igualmente deberán dar cumplimiento a la información requerida, en cuyo caso la presentación podrá extenderse hasta el 10 de marzo de 2006”.⁴⁵

Esta fórmula llama la atención, y se repite al menos desde la resolución que dispuso el cierre de cuentas del ejercicio 1997. Y llama la atención porque manifiesta que existe la posibilidad, no obligatoria, de que los organismos definan en forma asociada al presupuesto de recursos y gastos aquello que denomina “gestión física”, esto es, las metas o producciones brutas resultantes de los programas implementados. Pero hay que insistir en que los datos sobre la gestión física, en particular los referidos a las metas o producciones brutas, constituyen un aspecto que no está regulado por criterios y pautas unificadas (aunque, ¿será posible hacerlo, dada su naturaleza?), tal como lo están los criterios contables que debe establecer la Contaduría General de la Nación. Y tal vez por ello la Auditoría General de la Nación en su Memoria 2005 no pudo menos que exponer la dificultad insalvable para evaluar uno de los puntos centrales de la Cuenta de Inversión, el relativo al cumplimiento de objetivos y metas previstos en el presupuesto (además, parece deducible que en su momento los autores de la normativa considerada no evaluaron equiparables, desde el punto de vista de su relevancia, los *elementos mínimos* que debe contener la Cuenta de Inversión y *los comentarios correspondientes*).

Por otro lado, y a riesgo de realizar una interpretación abusiva, e incluso errada, nótese que el segundo párrafo del ya citado artículo 16 de la Resolución 326/2005 ordena que los organismos que no hubieran establecido metas físicas asociadas a los programas, brinden esa información, otorgándoles para ello un tiempo adicional respecto de los que sí lo hicieran. Se pide entonces la definición de las metas físicas para los programas en curso y de los que ya se han visto sus resultados, para poder cumplir con un estándar de información. Pero, ¿qué relevancia metodológica, política o de gestión pueden tener metas definidas a posteriori de la imple-

⁴⁵ Resolución de la Secretaría de Hacienda 326/2005, artículo 16.

mentación y realización de los programas? Las metas conceptualmente son la definición con un grado menor de abstracción de aquella situación a la que se quiere arribar por medio de determinadas acciones, expresada en objetivos generales y específicos; son cuantitativas para orientar la implementación concreta de las políticas; entonces una meta definida a posteriori resulta un contrasentido.

En la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto se encuentran publicadas las cuentas de inversión hasta el ejercicio 2004. La de este ejercicio, en el Tomo II, sección Resultados por Programa y Proyectos en Orden Institucional, brinda la información correspondiente a distintas jurisdicciones ordenadas por programas, con datos en un formato de cuadro unificado que presenta el Crédito final asignado al programa, el gasto devengado, el porcentaje ejecutado, el tipo de producción (servicios o bienes), la unidad de medida, la meta final, la meta ejecutada y el porcentaje de tal meta ejecutado. En principio parece muy auspicioso que se pueda definir, implementar, presentar y evaluar la gestión de los diferentes programas de gobierno en términos de servicios y bienes y metas finales y ejecutadas. Pero esta información abarca sólo algunas áreas de la administración, y parecería quedar a discreción de los directivos o funcionarios públicos plantear su gestión en esos términos.

Entonces parecería, hay que insistir en ello, que siempre serían definibles las metas y las producciones brutas resultantes de la ejecución de las políticas públicas a cargo de los organismos, y que el hecho abriría la posibilidad de cambiar la concepción contable-financiera dominante y excluyente del presupuesto general de la administración, donde priman los grandes agregados económicos, para comenzar a definir pautas de elaboración del presupuesto asociado a “metas físicas”, bienes y servicios concretos, en tanto requisito para definir los recursos necesarios. Sin embargo, a tales efectos habría de operar un cambio cualitativo en la forma de concebir el desempeño estatal, y ello implicaría un cambio en la concepción integral que inspiró la actual Ley de Administración Financiera y sus accesorias, las cuales ordenan el proceso de presupuestación de recursos y gastos y su ejecución dando prioridad a los agregados macroeconómicos financieros respecto de los bienes y servicios provistos, o a proveer.

Por otro lado, en cuanto al recorrido formal que debe realizar la Cuenta de Inversión, el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24.156 sólo mencionan que, cronológicamente, el Poder Ejecutivo remitirá tal informe al Congreso, que debe aprobarlo o rechazarlo. En los hechos, luego de elaborada por la Contaduría General de la Nación, el Jefe de Gabinete de Ministros presenta la Cuenta de Inversión al Congreso. Posteriormente, la Comisión Mixta revisora de Cuentas de la Administración Nacional remite la cuenta a la Auditoría General de la Nación para su análisis y opinión. Tal Comisión Parlamentaria emite el dictamen

relativo a la Cuenta de Inversión luego de recibir el informe de la AGN, y lo eleva a las cámaras para su aprobación o rechazo.

La Cuenta de Inversión debe ser presentada anualmente al Congreso antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio correspondiente (artículo 95, Ley N° 24.156). A su vez, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe presentar a ambas Cámaras el dictamen sobre la cuenta general correspondiente al penúltimo ejercicio antes del 1° de mayo de cada año (artículo 5, Ley N° 23.847). Siguiendo el cronograma anual presupuestario, y según el artículo 7 de la Ley N° 25.152, una vez remitida al Congreso la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior y en forma previa al envío el proyecto de ley de presupuesto general para el siguiente ejercicio (el 15 de septiembre de cada año), el Jefe de Gabinete de Ministros y el ministro de Economía deben concurrir a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras para presentar un informe global, que entre otras cuestiones debe contener la evaluación del cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, comparado con el presupuesto aprobado por el Congreso y la ejecución informada en la Cuenta de Inversión, explicando las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultado financiero (artículo 7, inciso a) de la Ley N° 25.152).

Todo este complejo entramado normativo merece que se lo contraste con las prácticas políticas institucionales asentadas en el devenir cotidiano de la gestión pública, sobre todo porque la reglamentación, aunque parezca frondosa y redundante, es insuficiente. Téngase en cuenta que al momento de la elaboración del informe del Presidente de la Auditoría General de la Nación previamente citado (de julio de 2004), y desde la aprobación de la Ley N° 24.156, sólo había sido aprobada la Cuenta de Inversión del ejercicio 1993, por la Ley N° 24.963 publicada en el Boletín Oficial del 23 de junio de 1998. Por su parte, la Comisión Parlamentaria Mixta sólo había emitido dictamen de las cuentas de los ejercicios 1993, 1994, 1995 y 1996, teniendo lugar este último en diciembre de 2002. Mientras tanto, la AGN había emitido resoluciones aprobatorias de las cuentas de los ejercicios correspondientes al período desde 1993 hasta 2000, esta última con fecha de noviembre de 2003. Por otro lado y con fecha de abril de 2006, sólo es accesible en la página web de la AGN la información sobre la Cuenta de Inversión del ejercicio 2002.

A las dificultades evidentes respecto del cumplimiento de los plazos previstos para la aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión corresponde agregar un reparo acerca de la naturaleza de la norma de aprobación de la misma, que hasta ahora tomó forma de ley. Materialmente, según Despouy, Presidente de la AGN, el acto de control del Congreso es un acto administrativo.⁴⁶ Pero “si se planteara una situación

⁴⁶ En el sistema anterior a 1993 se consideraban aprobadas las cuentas sobre las cuales el Congreso Nacional no se hubiera pronunciado transcurridos 5 períodos de sesiones ordinarias desde su presentación. El sistema actual no prevé ningún mecanismo de aprobación tácita o ficta, cuestión que forma parte de las propuestas de

de rechazo total, cabe preguntarse si el Poder Ejecutivo podría hacer uso de su facultad de veto, observando... el proyecto de ley que desecha la Cuenta de Inversión”. Según el mismo funcionario tal rechazo no es susceptible de veto por parte del Poder Ejecutivo por no tratarse de una ley en sentido material sino de un acto administrativo de control con forma de ley. De ahí que resulte altamente recomendable que se complete la reglamentación para el complejo proceso apenas bosquejado, y sobre todo que se rejerarquice, habida cuenta de su trascendencia para el buen funcionamiento de las instituciones republicanas.

Respecto del ámbito de aplicación de la norma, el artículo 8º dice que será todo el sector público nacional, el que a tal efecto está integrado por la Administración nacional (o sea, por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social) y las empresas y sociedades del Estado (o sea, las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias).

El artículo 9º establece que en el contexto de la ley deberá entenderse por “entidad” a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por “jurisdicción” a cada una de las siguientes unidades institucionales: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y la Presidencia de la Nación, los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo nacional.

El artículo 34 dice que, salvo el Poder Legislativo y el Poder Judicial –que continuarán rigiéndose por el artículo 16 de la Ley Nº 16.432–, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las reglamentaciones, disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería. Y el artículo siguiente establece que los órganos de los tres poderes del Estado determinarán, para cada uno de ellos, los límites cuantitativos y cualitativos mediante los cuales podrán contraer compromisos por sí, o por la competencia específica que asignen, al efecto, a los funcionarios de sus dependencias. Esta competencia será indelegable, y por vía reglamentaria será establecida “la competencia para ordenar pagos y efectuar desembolsos y las habilitaciones para pagar que no estén expresamente establecidas en esta ley”.

modificación de diversos especialistas (v. Ricardo Gutiérrez, “Activos y pasivos de una cultura del Presupuesto”, en Despouy, Lendro et al., “El Control Público en la Argentina: Jornadas 2002”, Auditoría General de la Nación, 2003). Esta posibilidad no es unánimemente compartida en virtud de que tal convalidación automática implicaría la renuncia del Congreso Nacional a un mandato constitucional. (Despouy, Leandro, Presidente de la AGN, “El Control de la Cuenta de Inversión. Papel de la AGN”).

El artículo 36 faculta al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera para afectar los créditos presupuestarios de las jurisdicciones y organismos descentralizados, destinados al pago de los servicios públicos y de otros conceptos que determine la reglamentación. Y el artículo 37 merece su transcripción textual: “La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”⁴⁷. Además, el artículo 38 establece que “toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general debe especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento”. Finalmente, el artículo 39 contempla la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional, en caso de epidemias, inundaciones, terremotos u otras circunstancias de fuerza mayor, autorice gastos no incluidos en la ley de presupuesto general. Pero estas autorizaciones deberán ser comunicadas simultáneamente al Congreso, y justificadas debidamente.

Ahora bien, con independencia de la redundancia contenida en el artículo 7°, habida cuenta de que la Auditoría General de la Nación debe ejercer el control externo por mandato constitucional, desde el punto de vista macroestructural esta normativa, además de establecer el control interno de la Sindicatura General de la Nación, introduce (y aplica) el principio de coordinación interministerial para los sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad. También establece otra horizontalidad, cual es la eventual concentración del pago de los servicios públicos a cargo del órgano rector, y numerosas medidas generales referidas a la correcta realización del presupuesto.

Como se ve, la horizontalización de ciertos servicios de apoyo resulta determinante de la morfología del Estado nacional en la Argentina. Las aquí mencionadas no son las únicas, ya que deberían agregarse las referidas a la gestión y administra-

⁴⁷ Este artículo fue sustituido recientemente por el art. 1° de la Ley N° 26.124 publicado en el B.O. 8/8/2006, cuya vigencia comenzó a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial. El texto vigente es el siguiente:

“Art. 37. — La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.

A tales fines, exceptúase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917.

El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.”

ción de los inmuebles, por ejemplo, y muy especialmente las que involucran a los recursos humanos. Pero también hay otros servicios de apoyo que podrían horizontalizarse y que todavía no recibieron tratamiento en tal sentido, como el de prensa y comunicación, de manera que la Secretaría de Medios dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros funcionara efectivamente como el órgano rector en la materia.

Las dificultades para dar cumplimiento a la elaboración y tratamiento de la Cuenta de Inversión, apenas bosquejadas en las páginas precedentes, ponen de manifiesto no sólo que con frecuencia resulta virtualmente imposible trascender lo meramente contable (esto es, la “horizontalización” apelando a la homogeneidad y/o uniformidad que provee la cuantificación del objeto y su registro), sino que además, como también advirtieron oportunamente numerosas expresiones críticas, habría impedimentos irresolubles para volver mensurable al comportamiento estatal desde la perspectiva de su gestión.

Pero esto último merece una mirada atenta, porque las voces críticas acentuaron en general que los enfoques contables fueron dominantes, y que por lo tanto marginaron relativamente otros aspectos de radical importancia, como los de fijar metas y objetivos y formular indicadores para evaluar los grados diversos de realización. Así planteadas, sin embargo, estas críticas son correctas pero insuficientes, porque parten de la premisa de que *todo* el desempeño estatal podría responder a (o encolumnarse detrás de) ciertas metas y objetivos, y que por su naturaleza habilitaría la construcción de algún mecanismo indicativo para su evaluación. O sea que se trata de un enfoque crítico que postula en última instancia que se mejore *lo mismo*, invirtiendo los efectos con las causas y absteniéndose de abrir juicio respecto de lo hace el Estado nacional, siempre atraído por la tentación de hundirse burocráticamente en las pantanosas aguas de la introversión.

Pero las dificultades a raíz de la Cuenta de Inversión permitirían deducir que actualmente no todas las actividades estatales pueden justificarse a la luz de metas y objetivos explícitos, ni es concebible para ellas indicador de cumplimiento alguno. Y esto último no sólo porque en determinadas áreas *no se planifica*, déficit fácil de corregir si algo mensurable y a la vez trascendente hacia la comunidad (y *positivo*, de ahí la necesidad de centrar la cuestión en torno de la provisión de Bienes Públicos) se realizara en ellas, sino también porque la normativa, aunque frondosa y detallista, no expresa todavía una decisión política de fondo para replantear –aportando las herramientas metodológicas necesarias– su desempeño.

REFORMA Y MODERNIZACIÓN: MÁS DE LO MISMO

A poco de la sanción de las Leyes Nros. 23.696 y 23.697 de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, el Decreto N° 435/90 (del mes de marzo) abordó aspectos de administración financiera y presupuestaria, de contrataciones y de política salarial para el sector público, y dispuso una medida orientada a transformar la morfología y los criterios organizativos del Estado nacional. En efecto, mediante su artículo 22 suprimió “dentro del plazo de sesenta días las distintas Secretarías dependientes de las jurisdicciones ministeriales, adecuando las respectivas estructuras con un máximo de hasta treinta y dos Subsecretarías para el conjunto de todos los Ministerios”. Inmediatamente después fue sancionado el Decreto N° 479/90 para distribuir las.

En el mes de agosto, por el Decreto N° 1.482/90, se reglamentó el procedimiento de aprobación de estructuras organizativas. Por tratarse precisamente de un procedimiento, el contenido de esta norma fue de carácter meramente formal. Es decir, básicamente determinó los pasos a seguir para la presentación de estructuras y sus requisitos formales. Además se le adjuntó un anexo con una suerte de glosario donde se definieron los términos utilizados en el citado procedimiento (objetivos, acciones, organigramas, etc.), con lo cual se procuró cierta unificación de criterios y definiciones formales, pero sin avanzar en materia de diseño o gestión organizacional. El resto de la norma planteó acciones de contención del gasto como, por ejemplo, el establecer que las Direcciones Nacionales o Generales de las jurisdicciones ministeriales no podrían superar el número de ciento ochenta y cuatro.

Estas disposiciones de poco vuelo, sin embargo, no fueron elaboradas por profesionales y técnicos carentes de idoneidad, o deseosos de tapar con la mano al sol. Y no por estar condicionados políticamente asumirían el completo abandono de ciertos saberes avalados por la experiencia; antes bien, como lo prueba el artículo 9 del citado Decreto N° 1.482/90, ensayaron definir algún punto de quiebre, por la vía de la excepción –aunque no se planteara en esos términos–, en la horizontalidad de la norma. De ahí que en el artículo 9 se introdujera la figura de Unidades de Proyectos Especiales (UPE), cuya conformación estaba orientada a la realización de planes, programas o proyectos determinados, con delimitación temporal. Dichas unidades no contarían con aperturas inferiores, motivo por el cual no constituirían unidades orgánicas y su dotación podría componerse con personal permanente proveniente de otras unidades orgánicas o, eventualmente, con personal temporario.

Las ventajas y oportunidades que implicaba este instrumento organizacional, sin lugar a dudas un antecedente menor de la gestión por resultados, eran de suma importancia porque habilitaban la flexibilización de las rígidas estructuras organizativas en función de las agendas político-institucionales de cada jurisdicción. Por ejemplo, ante la detección de una demanda social inesperada, el organismo público pertinente podía crear la unidad dirigida a resolver dicha cuestión asignando recursos materiales y humanos a tal efecto. La duración de la unidad estaría acotada, y una vez cumplido el objetivo podrían nuevamente reasignarse los recursos comprometidos a otras cuestiones de agenda. Pero lamentablemente los condicionamientos políticos pudieron más y las Unidades de Proyectos Especiales no prosperaron; de hecho, el Decreto N° 1.482/90 fue derogado en 1994 por el Decreto N° 1.545/94.

En el mes de septiembre de 1990 se sancionó el Decreto N° 1.757. Algo habría que hacer con lo que restara del Estado luego del desguace del sector público, y quizá por tal motivo, para mostrar cierta vocación de curarse en salud, el Decreto N° 1.757/90 creó en el ámbito del Ministerio de Economía el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), presidido por el Ministro de Economía e integrado por la Secretaría General, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría de la Función Pública, las tres de la Presidencia de la Nación, las Subsecretarías de Economía, de Hacienda, y de Coordinación del Ministerio de Economía, y un delegado de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), como representante externo. El Comité, entre otras funciones, debía promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de los organismos, ajustando su existencia a las necesidades reales y evitando la superposición de tareas, con el objetivo de fortalecer “las actividades esenciales de un estado moderno”. Además debía determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal, y formular y promover la ejecución de la racionalización administrativa luego de las privatizaciones, la desregulación, la desburocratización, la descentralización y las transferencias de organismos. Por supuesto, también debía promover la elaboración de nuevos regímenes escalafonarios, de una carrera administrativa adecuada y de sistemas de capacitación del personal. Respecto de las remuneraciones, el CECRA las haría compatibles con el mercado laboral, no sólo mejorándolas, sino también jerarquizándolas cuando retribuyeran funciones sustantivas y críticas acordes con el proceso de reorganización del Estado.

Pero el vuelo del CECRA fue más bajo que el vuelo de la normativa y de sus intenciones manifiestas. En el mes de noviembre de 1990 merced a sus buenos oficios se sancionó el Decreto N° 2.476/90, el cual dispuso la caducidad de todas las estructuras organizativas y su rediseño en función de las siguientes pautas:

No podrán existir más de tres Direcciones Generales/Nacionales por cada Subsecretaría, y lo mismo para Direcciones Simples respecto de las Direcciones Generales/Nacionales.

Concentración de todas las actividades de apoyo administrativo en una sola Dirección General de Administración por Ministerio.

Concentración de todas las áreas de aspectos jurídicos en una sola Dirección General de Asuntos Jurídicos por Ministerio.

Reducción del 33% de los cargos para la administración centralizada y del 40% para la descentralizada.

El personal de apoyo administrativo no podrá exceder el 33% de los cargos destinados a unidades sustantivas.

No podrán superponerse las responsabilidades primarias de las unidades de primer nivel operativo.

Supresión de todo acto administrativo ajeno a la competencia específica de cada Jurisdicción.

O sea que se instauró el imperio del achique. ¿Los resultados? En primer término, una de las más profundas reducciones de personal estatal en las últimas décadas. En segundo término, cierto maquillaje ordenador por la imposición del criterio de aperturas de 3 por 1. Este criterio es en sí mismo paradójico porque si bien aportó un elemento de racionalidad para el recorte, aunque arbitraria, devino una rigidez contradictoria con las necesidades organizativas, ya sea para los casos en que efectivamente se necesitaban más de tres aperturas, ya sea para los que, sin necesidad alguna y poseyendo menos de tres aperturas, por mera vocación expansiva de la burocracia fueron solicitadas exitosamente las “faltantes” al amparo del Decreto.

En tercer término, la fusión de actividades de apoyo administrativo en una sola unidad pareció (y aún parece) criteriosa, y mantiene vigencia. Pero lo cierto es que mantiene vigencia y no cesa de aumentar la gravitación proporcional del apoyo administrativo respecto de las “tareas sustantivas” a raíz, entre otras causas, de que esta concepción inicial de fusión de actividades en Direcciones Generales sufrió una metamorfosis “para arriba”, ascendiendo primero al peldaño de Subsecretarías y luego de Secretarías, con el consecuente aumento de unidades organizativas de apoyo dependientes del mayor rango.

En cuarto lugar, algo habrá que advertir sobre el intento de erradicar la superposición de “las responsabilidades primarias de las unidades de primer nivel operativo”. El éxito fue pasajero; posteriormente, con el arranque de la fase expansiva (como corresponde a un ciclo sin mecanismos de contención), comenzaron a verificarse nuevas superposiciones de funciones en las distintas Jurisdicciones del Estado

Nacional. Finalmente, respecto de los intentos de mejorar la atención al público, éstos no superaron lo formal y superficial.

Pero las iniciativas reformadoras continuaron irrumpiendo periódicamente. Por ejemplo, el Decreto N° 1.669/93 hizo referencia a una nueva etapa de la Reforma del Estado, a fin de “fortalecer la capacidad efectiva del Sector Público Nacional en el cumplimiento de sus funciones de orientación, conducción y promoción del desarrollo económico y social, materializando el objetivo de una democracia humanizada”. Muy sonoro, sobre todo porque se dijo que “el Estado deberá acentuar y combinar sus dimensiones éticas con una gerencia moderna y un desempeño eficaz”. O sea que ya consolidada la gestión menemista, por este decreto se creó el Consejo Asesor para la Modernización del Estado, el cual debía promover los estudios necesarios para determinar los lineamientos, políticas y recomendaciones conducentes a la concreción de la nueva etapa de la reforma del Estado, y proponer al Poder Ejecutivo Nacional las medidas que estimara oportuno y conveniente para asegurar la eficacia y eficiencia de sus organismos.

Presidió al Consejo de marras el ministro del Interior y lo integraron representantes empresariales, gremiales, sociales, académicos y funcionarios nacionales y provinciales designados *ad honorem* por el Presidente de la Nación. Ejerció la Secretaría Ejecutiva del mismo la (por entonces) Secretaría de la Función Pública. Quiere decir entonces que se trató de una iniciativa con ciertos visos de originalidad, habida cuenta de la invención del Consejo fuera del ámbito del Ministerio de Economía, aunque por tal motivo no abordara cuestiones fiscales y presupuestarias. Como resultado de sus recomendaciones, son destacables las siguientes medidas:

Establecer el ingreso a los cargos de planta permanente de la Administración Pública Nacional mediante concurso o sistemas de selección, sin excepción alguna. Por otro lado, se reglamentó una serie de adicionales, suplementos y bonificaciones salariales (por mayor capacitación, por función específica, por jefatura, por desempeño destacado, etc.), los cuales implicaron una política de incentivos para los recursos humanos del sector público.

La disposición de que cada Jurisdicción tenga una unidad organizativa no inferior a Dirección “con responsabilidad en la correcta administración, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, del afianzamiento de las relaciones laborales y de la adecuada aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa, así como del análisis y planeamiento organizacional”.⁴⁸

⁴⁸ Esta iniciativa es de verdadera y profunda importancia, al obligar que se dejara de lado la antigua concepción de las “oficinas de personal” (encargadas sólo de controlar el pre sentismo, otorgar licencias, etc.), por una concepción gerencial de recursos humanos y organización.

Determinar que la Secretaría de la Función Pública, en tanto autoridad de aplicación del Premio Nacional de la Calidad (Ley N° 24.127), preste “asistencia técnica a los organismos de la Administración Pública para su participación en el mismo”. Y también que promueva “por sí o a través de terceros, la generación, divulgación y aplicación de conocimientos, tecnologías y experiencias en materia de calidad, productividad y calidad de vida en el trabajo en organizaciones públicas, con el propósito de impulsarlas a ser autosuficientes en materia de procesos de mejoramiento”.

La creación de un Centro de Atención Telefónica al Usuario en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública, con una base de datos de los trámites que se efectúen ante la Administración Pública Nacional, con el objeto de prestar información que facilite la gestión del usuario.

El establecimiento del Régimen de Mejora de la Productividad para que las unidades organizativas que optaran por incorporarse a dicho régimen presentaran una propuesta de mejoramiento para una mayor eficacia, eficiencia y/o productividad de los recursos a su disposición.

En otro orden, y en el marco de esta norma, si bien se estableció un nuevo procedimiento y requisitos para la aprobación de estructuras sin mayores diferencias respecto de los anteriores (por su carácter eminentemente formalista), se incorporaron dos cuestiones que merecen destacarse. En primer lugar, y una vez más sugiriendo la idea de que ciertas normas requieren preservar algún tipo de excepción para que su objeto no muera por asfixia,⁴⁹ se admitió la posibilidad de aumentar la cantidad de cargos y unidades financiadas en tanto éstas originaran incrementos en la producción de bienes y/o servicios debidamente justificados. En segundo término, y dentro de los requisitos para la presentación de estructuras organizativas, se incorporó el “descriptivo de puestos”.

Sin ánimo de agotar el repertorio, corresponde hacer mención del Decreto N° 1.545/94, el que suprimió las vacantes del sector público y redujo el 10% de los créditos presupuestarios no comprometidos hasta la fecha de su sanción. Pero esta norma dedicó un capítulo entero de su articulado al régimen aplicable a las estructuras organizativas, para decir que deben diseñarse con arreglo a la Ley de Ministerios y a la Ley de Presupuesto, que ninguna modificación podrá originar un incremento en la cantidad o el costo de los cargos financiados, que la creación o modificación de estructuras organizativas deberán ser presentadas antes del tratamiento del proyecto de Ley de Presupuesto; etc.

A su vez, en un Anexo se establecieron los criterios para “el diseño, formulación, presentación y aprobación de las estructuras organizativas”, destacándose:

⁴⁹ El temperamental Miguel de Unamuno, para criticar a Hegel, lo hacía funcionar como un supuesto médico de Heidelberg, quien aseguraba que “muerto el perro, se acabó la rabia”.

Que “las aperturas organizativas se diseñarán de manera tal que sea fácilmente comprobable y medible la función de la organización como un medio destinado a la ejecución de los programas, subprogramas, proyectos, obras o actividades previstas presupuestariamente, y sean identificables las unidades ejecutoras de los mismos”.

Que pueda existir una única unidad de coordinación legal, técnica y administrativa, pero con nivel de Secretaría. Recuérdese que en el Decreto N° 2.476/1990, antes analizado, se establecía para estas unidades un nivel de Dirección General. Pareciera que en este punto no se mantuvo una coherencia con las políticas de ajuste y reducción ya implementadas.

Que “la apertura en Subsecretarías se admitirá únicamente en función de las responsabilidades asignadas, traducido en un volumen de trabajo constante y permanente que deberá estar reflejado presupuestariamente y también manifestarse claramente mediante la comparación con otras unidades del mismo nivel en cuanto al volumen de los recursos humanos, materiales y financieros asignados por el Honorable Congreso de la Nación”.

Que se aplique una serie de “criterios de racionalidad”, determinados por la norma, los cuales consisten en que cada jurisdicción ministerial sólo pueda tener tantas unidades del primer nivel operativo como resulte de multiplicar la cantidad de Subsecretarías por tres; que las Subsecretarías de la Presidencia de la Nación cuenten como máximo con dos unidades del primer nivel operativo; y que estos criterios sean de aplicación para el resto de los niveles de apertura.

Finalmente, que se cumpla con los requisitos para la presentación de estructuras organizativas, los cuales se reducen a organigramas, objetivos y acciones, y planta de cargos.

Así las cosas, y mientras se cosechaban los frutos de semejante siembra, comenzó el segundo ciclo modernizador, inaugurado por un Decreto (el N° 558/96), dictado en el marco de la flamante Ley N° 24.629, de Normas para la Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa. De la lectura de sus considerandos se extrae –además de la conclusión de que las iniciativas reformadoras previas no habían sido del todo coronadas por el éxito– que ahora sí, había llegado el momento de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, que era intención del gobierno el producir cambios estructurales profundos fortaleciendo las funciones indelegables del Estado, y que se planteaba el proceder a la revisión integral de las normas que aún condicionaban el proceso de modernización y reforma del Estado, seleccionando y utilizando las herramientas adecuadas para lograr una mayor eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión.

Se dio vuelta una hoja de la historia, y la recién creada Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME), en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, reemplazó al Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), el cual fue disuelto. La URME estaría integrada por la Secretaría de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros (a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la URME), sumando un Consejo Consultivo (el cual en la práctica resultó ser operativo) conformado por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la Sindicatura General de la Nación, y un representante del organismo cuya reforma se tratara. Además, se invitaba a la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) a designar un representante para integrar el Consejo Consultivo. Como se ve, tanto el ámbito de conformación de la URME como también su integración podrían sugerir, en principio, un enfoque distinto respecto de las anteriores experiencias en intervenciones reformadoras del aparato estatal.

Entre las funciones asignadas a la URME merecen destacarse las de diseñar cursos de acción para la culminación de la primera etapa del programa de Reforma del Estado y elaborar el Programa de Modernización del Estado, y coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la reforma y modernización del Estado que se desarrollaran en todos los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y Organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, así como también los Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse –cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando su alineamiento con el programa de modernización–. En otro orden, se estableció un plazo (de treinta días corridos) para el dictado de un nuevo proyecto de organigrama de aplicación para la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada.

Por otra parte, se encomendó a las Jurisdicciones la realización de algunos deberes. Por ejemplo, al Ministerio de Justicia, la Procuración del Tesoro de la Nación y la Sindicatura General de la Nación se les encargó un proyecto sobre la implementación de “un sistema de responsabilidad del funcionario público”. Al Ministerio de Salud y Acción Social se le ordenó que presentara un cronograma de “las acciones necesarias para continuar y concluir con el programa de descentralización y transferencias”. Al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se le ordenó que remitiera a la URME “las iniciativas existentes en materia de desregulación y una evaluación de su impacto en la organización del Estado”. Además la URME, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda “constituirán un equipo de trabajo para la revisión del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, estatutos y escalafones especiales y las normas regulatorias que afectan la productividad del trabajo en la Administración Pública Nacional”.

Por supuesto que abundaron las normas desbordantes de buenas intenciones, como el Decreto N° 928/96, que dispuso que la Dirección General Impositiva, la Administración General de Aduanas, la Administración Nacional del Seguro de Salud, la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados diseñaran “un Plan Estratégico en el marco del nuevo rol del Estado, que esté orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos, asegurando la transparencia de la gestión”. Pero el artículo 3 del Decreto N° 928/96 fue más allá, cuando al referirse a los promovidos Planes Estratégicos planteó que debían contener:

La redefinición de la misión del Organismo en el marco del nuevo rol del Estado y sus principios rectores.

La definición de un modelo de gestión alineado con dicha misión, el que deberá contar como mínimo con los siguientes componentes: procesos basados en la focalización hacia el ciudadano en términos de calidad de servicios, costo y rapidez, que representen una simplificación y mejora significativa respecto de los existentes; arquitectura organizativa basada en los procesos a redefinir con sus respectivos indicadores de gestión establecidos para medir desempeños; política de gestión de recursos humanos que asegure, en todos los niveles de la organización el compromiso con las metas de servicio establecidas; tecnologías que permitan alcanzar los niveles de servicio establecidos en los procesos y la optimización del desempeño del capital humano; e impacto sobre los costos y el desempeño ocupacional.

La formulación de un diagnóstico de la situación actual que sirva de base para desarrollar el plan de transformación y para establecer parámetros de comparación.

La formulación de un plan de transformación que cubra desde la situación diagnóstica hasta el modelo de gestión propuesta, explicitando sus diferentes niveles: de contingencia, a mediano y a largo plazo.

En materia de recursos humanos, una propuesta de rediseño de las estructuras orgánico funcionales y del sistema de remuneraciones para los distintos grados. La fijación de los distintos niveles remunerativos debería contener criterios explícitos de productividad, relacionados con el desempeño de la organización en su conjunto, los resultados del área de actuación, y el rendimiento individual de cada agente.

En la actualidad la norma de aplicación vigente para la aprobación de estructuras es el Decreto N° 1.545/94, ya visto más arriba. En éste se presentan como requisitos para la creación y/o modificación de estructuras organizativas los organigramas; los objetivos, responsabilidades primarias y acciones de cada unidad; y sus dotaciones de personal correspondientes. Pero ya se observó en los capítulos anterior-

res que si hubo intención de contener cierta exuberancia burocrática mediante esta norma (y varias otras por el estilo), lo cierto es que debió convivir con estructuras “paralelas”, al menos en lo que a recursos humanos se refiere. Y lo corrobora la Decisión Administrativa N° 60 de 1996, que vino para alterar cierta “exuberancia centralizada” preexistente. En efecto, esta Decisión Administrativa delegó a los ministros secretarios las facultades otorgadas al Jefe de Gabinete de Ministros por el artículo 5° de la Ley N° 24.629, para autorizar la realización de contratos de locación de obra y/o de servicios en el ámbito de sus respectivos Ministerios.

Por supuesto que no se trata de revisar aquí toda la normativa que afecta los temas que se vienen tratando, pero importa demorarse en la consideración parcial – y, si se quiere, arbitraria– de algunos hitos. Todo se intentó, y a la par de subsistencias administrativas decimonónicas aparecen en el Estado iniciativas propias del siglo XXI y fuertemente demandantes de tecnologías de punta, como la incorporación de la Firma Digital (cuya utilización interna fue autorizada por el Decreto N° 427/98, el cual fijó dos años de plazo para su puesta en marcha). Y si bien no hubo progresos en la instauración de “ventanillas únicas” que aligeraran los padecimientos de quienes por un motivo u otro deben tramitar algo, por el Decreto N° 229/2000 se dio curso al programa Carta Compromiso con el Ciudadano, precisamente para que los organismos públicos mejoraran la atención en los servicios y en la provisión de información, y garantizaran la transparencia de sus acciones. En el artículo 4° se establecieron los “principios rectores” del programa, los cuales son la igualdad, la imparcialidad, la continuidad, la participación, el derecho a la información, la calidad y la transparencia.

Respecto de las pautas de aplicación, y en función de dichos principios rectores, los organismos que implementaran el programa deberían informar los servicios por ellos brindados, determinar niveles o estándares de calidad actuales y futuros, adoptar un sistema de monitoreo y evaluación, difundir los resultados, instaurar un sistema de quejas y reclamos y establecer mecanismos de consulta a los usuarios al respecto. Inicialmente, la autoridad de aplicación de la Carta Compromiso fue la Secretaría para la Modernización del Estado de la Vicepresidencia de la Nación, y la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros debió asumir la responsabilidad por el establecimiento de los lineamientos generales, criterios, pautas y modalidades para la implementación. Asimismo quedó a su cargo la evaluación final de los informes de avance del Programa y la realización de las recomendaciones que considerara pertinentes para su perfeccionamiento. Ambas instancias debieron diseñar los lineamientos y supervisar su implementación, apelando a “acuerdos con los organismos involucrados con relación a los alcances de la implementación del Programa y el cronograma para su ejecución”.

Y como todo se probó, en todo hay experiencia. Por la Decisión Administrativa N° 118/2001 de la Jefatura de Gabinete de Ministros se creó el Proyecto de

Simplificación e Informatización de Procedimientos Administrativos (PRO-SIPA), en el contexto del Plan Nacional de Modernización. La coordinación y ejecución del Plan Nacional de Modernización recayó oportunamente (según el Decreto N° 103/2001, que le dio origen) en la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Decisión Administrativa mencionada constituye el aporte más destacado desde el punto de vista macroestructural, como se verá.

Simplificar e informatizar la tramitación de las actuaciones administrativas, modernizar los procedimientos y agilizar el funcionamiento institucional: esos fueron los objetivos planteados. Y como para gerenciar el Plan Nacional de Modernización se creó la Secretaría para la Modernización del Estado (en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, merced al Decreto N° 673/2001), ésta fue designada como autoridad de aplicación del PRO-SIPA.

Ahora bien, en un anexo de la Decisión Administrativa creadora del PRO-SIPA se alude a la Macroestructura. En efecto, la norma, luego de definir al trámite como “un medio para la obtención de un resultado, siendo su simplificación e informatización condiciones necesarias para el logro de eficiencia y transparencia del proceso”, se refiere concretamente al resultado por la incorporación de nuevas tecnologías. En efecto, dice (las cursivas son nuestras): “Si bien en algunos organismos se comenzó con la aplicación de tecnologías informáticas a los procesos de gestión, por ejemplo en el Ministerio de Economía, *el impacto a nivel de la macroestructura sólo será visible cuando esta metodología de trabajo sea adoptada en la mayoría de las organizaciones públicas, generándose de esta manera, un efecto multiplicador.*”

Pero volviendo al Decreto N° 103/2001, importa especialmente porque dispuso, entre otras cosas, la realización en un plazo no mayor a 120 días de una propuesta integral sobre el rediseño de la Macroestructura del Sector Público Nacional no Financiero, “tendiente a dotarlo de una mayor eficiencia en el cumplimiento de las nuevas obligaciones emergentes de los procesos de transformación operados en el sistema económico y social de la República Argentina”. Y en el artículo 4 fijó las pautas relevantes al respecto, involucrando especialmente a ciertos organismos, como los Ministerios de Defensa, de Educación, de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Interior, el Instituto Nacional de Previsión para Jubilados y Pensionados, la Administración Nacional de la Seguridad Social, la Administración Federal de Ingresos Públicos y los Organismos de Seguridad. Ellas son:

La fusión de organismos descentralizados;

la determinación de las funciones que deben estar centralizadas y las que deben descentralizarse, definiendo en forma óptima los niveles políticos y gerenciales correspondientes;

la concentración de funciones en una misma unidad administrativa;

la integración a la Administración Central de Organismos Descentralizados, cuya existencia no esté justificada;

la tercerización de servicios cuando se demuestre su conveniencia;

la transferencia a gobiernos locales de funciones para las que ellos sean más aptos;

la ampliación de la provisión de información a los ciudadanos mejorando en cada organismo, la atención y transparencia en sus acciones;

la inclusión en convenios y estatutos laborales de esquemas ligados al efectivo cumplimiento de resultados; y

el propiciar un adecuado nivel de conectividad entre las organizaciones públicas, facilitando a los usuarios el acceso a la información y la realización de trámites.

En el artículo 6º, el Decreto N° 103/2001 dispuso que “todo organismo que haya encarado procesos de modernización habiendo dado cumplimiento a todas las pautas establecidas podrá disponer hasta el setenta y cinco por ciento (75 %) del ahorro permanente que obtengan por la menor afectación de los créditos presupuestarios que les hayan sido asignados, y que dicho ahorro podrá destinarse, entre otros fines, a otorgar incentivos salariales o premios por mayor productividad, calidad de servicios y cumplimiento de resultados. Los proyectos de presupuesto para el año 2002 de los Organismos que no hayan dado principio de ejecución a la modernización al 30 de junio de 2001 podrán sufrir una reducción porcentual en sus gastos de funcionamiento, de acuerdo a lo que establezca la Jefatura de Gabinete de Ministros en conjunto con la Secretaría de Hacienda.” Y tras la propuesta tentadora, aunque se aludiera a cierta penalización para los organismos remisos a modernizarse, en el artículo siguiente se dio una nueva vuelta de tuerca a los Acuerdos-Programa, repitiendo las promesas ya vistas de flexibilización para los organismos que los llevaran a cabo exitosamente.

El artículo 9º convocó a las distintas entidades gremiales representativas de los empleados del sector público nacional no financiero a fin de integrar una Comisión Mixta de Seguimiento y Contralor de la Política de Empleo Público, Carrera Administrativa y Relaciones Laborales a fin de que el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional fuera compatible con los derechos de los empleados públicos emanados de la normativa vigente; el Art. 10º, por su parte, estableció la creación de una comisión integrada por expertos y representantes de Organizaciones no Gubernamentales y del sector privado a los efectos de realizar propuestas de mejora y optimización en la gestión pública.

Finalmente, por el artículo 11° fue creada “una Comisión Consultiva conformada por el Secretario de Hacienda del Ministerio de Economía, el Síndico General de la Nación, el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación y el Fiscal de Control Administrativo de la Oficina Anticorrupción, a los efectos de colaborar con la Jefatura de Gabinete de Ministros en la implementación del Plan Nacional de Modernización”.

En el anexo, el Plan Nacional de Modernización describió una variedad de políticas y acciones horizontales y verticales. Los criterios para la Modernización, y Objetivos para el Estado, fueron considerar a la propia modernización como una política de Estado, a fin de brindar más y mejores servicios reclamados por la sociedad. Además, merced a la modernización, el Estado debería convertirse en el principal garante del bien común, y ese proceso debería ser continuo en el tiempo, y llevado a cabo con una perspectiva federal.

Conviene demorarse en la intención de eliminar las superposiciones. El Decreto N° 103/2001 planteó que se las detectara en los tres niveles de gobierno, se reasignaran responsabilidades entre instituciones públicas y se elaborara en consecuencia una propuesta que definiera para cada nivel jurisdiccional sus responsabilidades claramente delimitadas y sin superposiciones.

Finalmente, el Decreto N° 103/2001 dictaminó que durante el primer semestre del año 2001 se formulara una propuesta de Macroestructura, de la cual surgiera una nueva conformación de la Administración Pública Nacional, apelando a las siguientes herramientas:

Estrategia integral para determinar las funciones a ser descentralizadas y las funciones a cumplir por la administración central.

Redefinición de los niveles jerárquicos de la Administración Nacional, tanto políticos como técnicos y su interrelación.

Cierre, fusión o transformación de organismos nacionales.

El rediseño de las estructuras, el asignarles competencias, la refuncionalización de los niveles jerárquicos políticos y técnicos, la determinación clara de qué funciones deberían estar en la órbita de la administración central y cuáles en la administración descentralizada, y qué se pretendía lograr a través de esas estructuras, constituyeron el objetivo principal. La administración central y descentralizada debería reflejar, según el texto, “la diferenciación, especialización e integración que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos, de modo de facilitar el logro de los resultados que justifican la existencia institucional”.

En el diagnóstico incluido en el Plan Nacional de Modernización del Estado como anexo al decreto se dijo que “el tamaño y la estructura del aparato estatal debe adecuarse a las misiones institucionales, a las políticas de gobierno y a los recursos con los que se cuenta. En la actualidad esta ecuación no se verifica, dando como resultado un Estado deformado. En algunos casos las organizaciones son demasiado grandes para las funciones que prestan y en otros se verifica falta de recursos para cumplir con las misiones asignadas. La ausencia de lineamientos estratégicos también se percibe en la diferenciación entre la administración central y descentralizada. Esta no responde a criterios orientados por la búsqueda de eficiencia y eficacia en la gestión sino a sucesivas decisiones parciales que fueron configurando el universo de los organismos descentralizados como resultado de una anárquica acumulación de necesidades del momento”. Y en esos términos se llamó la atención sobre la inexistencia de criterios para definir la creación de agencias descentralizadas, aunque sin proponer, por cierto, ninguno.

SOBRE LA BUROCRACIA Y LOS RECURSOS HUMANOS

La burocracia y la función pública son ejes centrales en el despliegue del accionar estatal, pero de acuerdo con lo planteado en el presente trabajo deberían ser legitimadas por una instancia previa a su concreción. En efecto, la burocracia debería ser precedida por la definición –con auténtica participación comunitaria– de estructuras burocráticas ideales en función de los Bienes Públicos a proveer (y no a la inversa, esto es, que la propia burocracia dibuje las estructuras que le den cobijo). O sea que se postula la preeminencia de una instancia que proceda a la definición (recorte, alcance, etcétera) de los Bienes Públicos a proveer y las estructuras burocráticas ideales a tal efecto, en primer término; en segundo término, y como lógica derivación de lo anterior, la deducción de los cargos y responsabilidades, los perfiles y competencias laborales, etcétera, que constituirían la burocracia *para llenar* dichas estructuras.

Esta producción (a la cual se caracterizó con mayor énfasis en términos de producción de *autoconciencia* estatal) implicaría un cambio profundo en la Macroestructura. Su accionar constante proveería una herramienta actualizada para dar un marco de orientación a toda iniciativa de reforma/modernización, o incluso de modificaciones (sin considerar su magnitud) propuestas por los organismos. Funcionaría como una guía, como un elemento tutor, como el aporte para constatar y comparar lo efectivamente realizado y sentar las bases de una memoria activa en la materia. En otro orden serviría de contrapeso político (por la acumulación en tal sentido derivada de su funcionamiento) del peso político del gobierno de turno, perfeccionando al sistema democrático en lo que al Estado se refiere, y dotándolo no sólo de mayor representatividad sino también de una continuidad realmente *dinámica* y aliñada con las demandas de la comunidad nacional.

En definitiva, el personal para las estructuras ideales diseñadas en función de la provisión de Bienes Públicos requerirá el concurso pleno de una institución que fuera definida como “el conjunto de valores, principios y normas –formales e informales– que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes” (Prats I Catalá, 1998: 26). Se trata de la función pública, por supuesto, institución también definida por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administra-

ción Pública y Reforma del Estado, en junio de 2003, en Bolivia, y posteriormente respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en noviembre del mismo año. Dicha Carta establece que la función pública “está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”. Y agrega: “Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”

Por otro lado, en la normativa argentina tanto la Ley N° 25.188 de Ética de la Función Pública como el Decreto Nacional N° 41/99, que sancionó un Código de Ética para la Función Pública, la definen como “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. La función pública, entonces, como conjunto de valores, principios, normas formales e informales, procedimientos y prácticas relativas a la gestión del empleo público y los recursos humanos al servicio del Estado, adquiere un alto valor político, social y económico en cuanto es la forma por la cual el Estado efectiviza sus decisiones, articula sus intervenciones e implementa las políticas públicas.

Pero la definición de la Carta Iberoamericana de la Función Pública destaca que la finalidad de los arreglos institucionales que conforman la función pública es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. Y coincidentemente el Código de Ética para la Función Pública dice que el fin de la función pública es el “bien común, ordenado por las disposiciones de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la Nación y las normas destinadas a su reglamentación”. La función pública, entonces, deberá ordenarse de acuerdo con valores y principios que tiendan a la consecución del bien común. Entre ellos se pueden mencionar los principios generales de probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad y responsabilidad⁵⁰; así como también los de igualdad, mérito, desempeño y capacidad, eficacia, efectividad y eficiencia, transparencia, objetividad e imparcialidad, y sometimiento pleno a la ley y el derecho.⁵¹

Sin embargo, estos valores y principios, como bien advierte Prats I Catalá, no pueden existir en los funcionarios públicos sin estar arraigados en las relaciones sociales: “(...) desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de sociedad. No cabe función pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, leal-

⁵⁰ Decreto Nacional 41/99

⁵¹ Carta Iberoamericana de la Función Pública, Capítulo II, epígrafe 8

tad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social” (Prats I Catalá, 1998). Y esto es así porque el Estado y la administración son instituciones enraizadas en la sociedad, o mejor, emergentes de ella en un determinado momento histórico, y mutuamente condicionadas; por lo tanto, la definición y generalización de tales valores no es responsabilidad exclusiva del Estado y la administración, sino que debe ser un proyecto social compartido y consensuado por la ciudadanía.

La experiencia en la Argentina

Respecto del empleo público, la normativa vigente surgió en su mayoría a principios de la década de 1990. Los pilares fundamentales del empleo público argentino están dados por la ley marco de regulación y la ley de negociaciones colectivas de trabajo. En un plano más específico, se destaca el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, escalafón del personal de la Administración Pública Nacional.

Algunas cifras: el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2001 previó el financiamiento de alrededor de 290.000 cargos públicos. Unos 260.000, esto es el 89%, correspondían al Poder Ejecutivo Nacional (y dentro de éste, el 77% pertenecían a la administración centralizada). Vistos desde otra perspectiva, los 260.000 cargos presupuestados contemplaban casi 150.000 para las fuerzas militares y de seguridad, y los restantes 110.000 para ser ocupados por civiles. Estos últimos se dividían en 40 regímenes escalafonarios diferentes, algunos más importantes en cantidad de integrantes que otros. El SINAPA era el más numeroso, ya que encuadraba (para el ejercicio 2001) a 29.673 agentes (Salas, 2005).

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, la N° 25.164 promulgada en 1999, define la naturaleza de la relación de empleo, establece los requisitos para el ingreso, sus distintos regímenes, los derechos y deberes de los empleados, el régimen disciplinario, las causales de egreso y crea el Fondo Permanente de capacitación y recalificación de personal. La autoridad de aplicación y órgano rector en materia de empleo público es la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Y depende de ella la Oficina Nacional de Empleo Público, cuya responsabilidad primaria es “asistir al Subsecretario de la Gestión Pública en el diseño e implementación de las políticas de modernización del estado, en lo relativo al desarrollo y administración estratégica de los recursos humanos, con el propósito de reclutar efectiva y eficientemente, gerenciar y retener una fuerza de

trabajo de alta calidad y diversidad técnica y asegurar el desarrollo personal y profesional de quienes la integran”.⁵²

Entre las condiciones establecidas para el ingreso a la Administración Pública Nacional están las de ser argentino por opción o naturalizado, poseer condiciones de conducta e idoneidad para el cargo –exigencia de carácter constitucional–, y aptitud psicofísica (artículo 4, Ley N° 25.164). Los impedimentos, por su parte, tienen que ver con cuestiones vinculadas a condenas judiciales, procesos pendientes, inhabilitaciones, exoneraciones o censantías de la administración, situaciones particulares respecto del régimen jubilatorio, infracciones a las leyes militares o realización de atentados contra el orden democrático.

Respecto de los derechos, la Ley Marco reglamenta el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en lo que hace a la estabilidad del empleado público, siendo ésta la única referencia explícita al trabajador estatal, incorporada al texto constitucional en 1957. Pero la protección contra el despido arbitrario y el goce del derecho a la estabilidad se limita a los trabajadores permanentes, quedando excluidos los trabajadores no permanentes (o de plantas transitorias), comprendidos por el personal de gabinete y el personal contratado.

A los demás derechos que enumera la ley se accede acorde al régimen que integre cada agente. Son exclusivos de los trabajadores permanentes la igualdad de oportunidades en la carrera, capacitación permanente, compensaciones, indemnizaciones y subsidios, asistencia social para sí y su familia⁵³ y la participación por intermedio de las organizaciones sindicales en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con lo que se establezca en el Convenio Colectivo Trabajo. Por otra parte, son de acceso general la retribución justa por los servicios, la libre afiliación sindical y negociación colectiva, licencias, justificaciones y franquicias, interposición de recursos, jubilación o retiro, renuncia, e higiene y seguridad en el trabajo. Específicamente, el personal contratado debe ser equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibir la remuneración acorde a la misma.

Los derechos y garantías establecidos por la Ley Marco son considerados como un piso mínimo que no puede ser desplazado en perjuicio de los trabajadores en el ámbito de las negociaciones colectivas. Más aún, algunos derechos y obligaciones quedan sujetos a las determinaciones de los convenios colectivos. Entre ellos, si bien se reconoce el derecho al personal comprendido en el régimen de estabilidad de conservar el empleo, el nivel y grado de carrera alcanzado, y la estabilidad en la

⁵² Decreto 624/2003

⁵³ Los trabajadores de plantas transitorias tienen acceso a la asistencia social para sí y su familia según la reglamentación.

función es materia de regulación convencional, lo mismo que el régimen de licencias, justificaciones y franquicias.

A propósito de los derechos de los trabajadores, es fundamental el de capacitación, uno de los pilares del desarrollo de la carrera profesional administrativa, asentada sobre los principios de mérito e igualdad de oportunidades. Pero siendo uno de los principales derechos de los agentes permanentes de la administración, también es en contrapartida uno de sus principales deberes en tanto funcionarios públicos. En ese orden, la capacitación aparece en la Ley Marco como derecho y como obligación, pero fundamentalmente de los agentes públicos –y requisito para conformar el régimen de estabilidad del Estado–, habida cuenta de que excluye a quienes pertenecen a regímenes de contrataciones y de personal de gabinete de las autoridades superiores.

Lo anterior fue debidamente recogido por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual planteó que los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.⁵⁴

El órgano rector en materia de capacitación es el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), creado por la Ley N° 20.173 de 1973, como organismo autárquico en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Sus funciones eran entonces la capacitación, actualización y formación de los recursos humanos del sector público, y el desarrollo de investigaciones relativas a su ámbito de competencia. Desde su creación cambió en reiteradas oportunidades de ámbito de pertenencia, y actualmente se encuentra en la órbita de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Según sus misiones y funciones vigentes, el INAP es en primer lugar un organismo de decisión y diseño de políticas para la capacitación y el desarrollo de los agentes públicos. También es un organismo de asistencia técnica para el desarrollo de planes de capacitación de los organismos de la Administración Nacional, en el marco de las necesidades estratégicas de cada organismo. Por último, es un organismo de investigación para la capacitación de estos agentes en línea con los requerimientos actuales de los mismos, en el contexto del proceso de modernización del Estado.

Su perfil institucional dio un giro rotundo a partir de la modificación de la ley de creación respecto de su naturaleza jurídica, en el año 2001.⁵⁵ Dicho giro había

⁵⁴ Carta Iberoamericana de la Función Pública, epígrafe 37.

⁵⁵ Decreto 889/2001.

sido ya previsto en el Plan Nacional de Modernización del Estado (Decreto N° 103/2001), al anunciarse el cambio de funciones del Instituto mediante un proceso de centralización normativa y descentralización y tercerización operativa. El cambio también previó la generación de una mayor articulación entre las políticas de capacitación y las políticas de organización del trabajo y gestión de los recursos humanos de las organizaciones de la administración (Iacoviello, Tommasi, Zuvanic, 2002).

En tal sentido, se resolvió que las actividades de capacitación realizadas por las jurisdicciones estuvieran comprendidas en un Plan Institucional de Capacitación, debiendo coordinar su elaboración el titular de la unidad de recursos humanos con la asistencia del Instituto Nacional de la Administración Pública.⁵⁶ Ese Plan Institucional, a su vez, debe encolumnarse con las políticas estratégicas y líneas de acción de los respectivos organismos, por lo que se prevé que la capacitación se integre a la política general de la organización, y a sus objetivos generales y particulares. Más allá de los avances efectivos en la implementación de estas directivas, parece acertado que la capacitación de los agentes públicos se diseñe vinculada con la estrategia y la planificación organizacional, superando aquella percepción infructuosa de la capacitación como beneficio para el desarrollo personal de los funcionarios y empleados (Cuñaro, 1997).

Los unos y los otros

El régimen de contrataciones reglamentado por el Decreto N° 1.421/2002 está compuesto por las figuras de contratación por tiempo determinado y la designación de plantas transitorias. La primera figura es reglamentada a su vez por el Decreto N° 1.184/2001 –Régimen de Contrataciones–, surgido en plena crisis política, económica y fiscal, en el que predominó el criterio general de achicar el gasto público. Posteriormente, en una nueva coyuntura se emitió el Decreto N° 707/2005, donde se dispuso el pase obligatorio de las personas contratadas en el marco del primer decreto (en tanto gozaran de honorarios mensuales no superiores a \$1.512 con dedicación completa) al régimen de planta transitoria,⁵⁷ mientras continuaran las razones de servicio que motivaran su contratación. Complementariamente, se ordenó no renovar los contratos de locación al personal que no adhiriese a tal disposición. También se derogó el artículo 9 del Decreto N° 1.184/2001, que impedía efectuar nuevas contrataciones para el desarrollo de actividades administrativas, ligado como dijimos a la reducción del gasto. Y se definió que los organismos comprendidos en el marco de la Ley N° 25.164 no podrán contratar personal encuadrado en lo dispuesto por el Decreto N° 1.184/2001 por honorarios mensuales menores a \$1.512 por dedicación completa.

⁵⁶ Resolución Subsecretaría de la Gestión Pública N° 2/2002, artículo 3°.

⁵⁷ Art. 9 del Anexo 1 de la Ley 25.164 - régimen de contrataciones.

O sea que la situación de los agentes contratados por tiempo determinado –y renovaciones *sine die*– que pasaron al régimen de plantas transitorias mejoró relativamente en cuanto al goce de derechos (por ejemplo, dada la equiparación en los niveles y grados de la planta permanente y la correspondiente remuneración), al tiempo que se aumentaron las remuneraciones mínimas de los futuros contratados según el Decreto N° 1.184/2001, en el marco más amplio de un ajuste positivo de salarios, aunque tales agentes no accedieran a la totalidad de los derechos del régimen de estabilidad antes enumerados. Por el momento, entonces, se registró un aumento de la masa de empleo público pero en una de sus formas “incompletas”, por decirlo así (las plantas transitorias), quedando abierta la posibilidad de aplicar las contrataciones según el Decreto N° 1.184/2001. Y estos avances en materia de regularización del empleo público todavía conviven con el congelamiento de la cobertura de cargos vacantes –renovado por las sucesivas leyes de presupuesto anual–, salvo decisión dictada por el Jefe de Gabinete de Ministros.

Son numerosos los autores que consideran al contrato por tiempo determinado, además de una particular forma jurídica en la gestión del empleo público, como el mecanismo útil para contar con ciertos recursos humanos especializados por los periodos necesarios. Aún así, se trata de una figura riesgosa porque habilita distorsiones serias, en primer término porque su acotamiento temporal suele ser omitido mediante la renovación sucesiva y virtualmente indefinida; en segundo término, porque da curso no sólo a la contratación precaria sino también con criterios discrecionales y arbitrarios, fundamentalmente por quedar afuera de todo control basado en los principios del mérito, idoneidad e igualdad de oportunidades.

El aumento de personal bajo este régimen de contratación y su muchas veces elevada relevancia funcional dentro de los organismos es calificada como una tendencia sumamente negativa en la función pública. En particular se destaca que en algunas organizaciones los contratados superan ampliamente en número a los agentes pertenecientes a la planta permanente, así como también que suelen constituir una gran parte del personal más capacitado, más joven y en ocasiones con especialidades críticas (Salas, 2005).

Tal crecimiento relativo de profesionales y técnicos contratados a término en la Administración Nacional constituye la evidencia de que el Estado está invirtiendo recursos tanto económicos como también políticos en personas con las cuales no afianza un vínculo efectivo y no genera compromisos duraderos, aunque podrían resultarles provechosas en el mediano y largo plazo. Y por otro lado, promueve un proceso de deslegitimación hacia adentro, desplazando del centro de la escena a los agentes pertenecientes a las plantas permanentes, cuyas carreras quedan congeladas, al igual que sus expectativas de desarrollo profesional y personal.

Las negociaciones colectivas

Las negociaciones colectivas entre los empleados y el Estado empleador fueron reguladas a partir de la promulgación en 1992 de la Ley N° 24.185, de Negociaciones Colectivas de Trabajo para Trabajadores del Estado, la cual otorgó a los trabajadores públicos el mismo derecho que gozan los privados de negociar colectivamente sus condiciones laborales, pero regidas por un marco legal particular que democratizó las relaciones laborales.

La ley brinda el marco para que los trabajadores del sector público a través de sus representantes sindicales y el Estado, en tanto empleador, sienten bases consensuadas del vínculo laboral, estableciendo derechos y obligaciones para ambas partes que ordenarán esta relación particular. También define las materias que quedan exceptuadas de la negociación colectiva, como la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, las facultades de dirección del Estado, y el principio de idoneidad como base para el ingreso y promoción en la carrera administrativa. En otro orden, esta norma establece las pautas de los mecanismos de autorregulación del conflicto previo al inicio de las negociaciones, teniendo en cuenta especialmente las necesidades relativas a la prestación de servicios públicos esenciales y el establecimiento de servicios mínimos durante la realización de medidas de acción directa.

El primer Convenio Colectivo del Sector Público Nacional fue celebrado en el mes de diciembre de 1998 y homologado por el Decreto Nacional N° 66 de enero de 1999. Estableció que las condiciones de trabajo que regula responden a principios ordenadores de la función pública, que deberán ser respetados en los convenios sectoriales. Tales principios son: sometimiento pleno a la Constitución Nacional y a la ley; igualdad, mérito y capacidad; estabilidad en la relación de empleo; ética profesional en el desempeño como garantía de un ejercicio responsable, objetivo e imparcial de la función pública; eficacia en el servicio, mediante un perfeccionamiento continuo; calidad y eficiencia en la utilización de los recursos, jerarquía en la atribución, organización y desempeño de funciones asignadas; participación y negociación de las condiciones de trabajo.

Más recientemente, se emitió el Decreto Nacional N° 214 del 27 febrero de 2006, de homologación de un nuevo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, cuya vigencia es de dos años, es renovable y alcanza al personal permanente y al no permanente. En línea con el convenio anterior, busca profundizar “el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y digni-

ficación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones”.

De acuerdo con un reciente análisis (Salas, 2005), de los 110.288 cargos civiles presupuestados para el ejercicio 2001, el 62% se encontraban encuadrados dentro de la Ley N° 24.185. Por otro lado, el 27% de esos cargos estaban dentro del ámbito de la ley de negociaciones colectivas del sector privado, la N° 14.250, siendo la mayoría de estos empleados bajo el régimen regulado por la Ley de contrato de trabajo. Todavía quedan sectores de empleados que no están bajo la protección de ningún convenio colectivo de trabajo, y aunque esta brecha se fue reduciendo gradualmente, lo cierto es que esos grupos representan un 11% del universo de empleados del Estado.

El escalafonamiento transversal

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) es el reordenamiento escalafonario del personal de la Administración Pública Nacional establecido por el Decreto N° 993/1991. Su objetivo fue jerarquizar y crear incentivos dentro de la carrera administrativa, restablecer las responsabilidades administrativas en todos los niveles de la Administración Nacional⁵⁸ y unificar la carrera administrativa diversificada en una gran cantidad de escalafones creados en la década de 1980 (BID, 2006: 74). Todas sus disposiciones normativas están sujetas a las pautas y modalidades relativas a la negociación colectiva, según el artículo 14 del decreto de creación, lo cual fue ratificado en el artículo 28 de la Ley N° 25.164.

El SINAPA estableció un ordenamiento escalafonario con tres agrupamientos: general, científico técnico y especializado. Los dos primeros comprenden seis niveles con sus correspondientes grados (entre 8 y 10 grados, según el nivel), mientras que el agrupamiento especializado abarca dos niveles, A y B, con ocho y nueve grados respectivamente. La normativa define cada uno de los agrupamientos y sus respectivos niveles. Los mecanismos de selección implican la apertura de instancias de concursos generales o abiertos, según los candidatos pertenezcan exclusivamente o no a la administración pública.

Los procesos de selección son realizados por un órgano colegiado, con participación de varias instancias estatales, y en algunos casos veedores de agrupaciones sindicales. Los mismos aseguran el acceso al recurso de sus decisiones por parte de los candidatos involucrados, para lo cual se detalla todo el procedimiento que se utilizará en tales casos. También se generan instancias de evaluación de desempeño,

⁵⁸ Decreto Nacional 993/1991, T.O. Res. 229/1995 (SFP), Considerandos.

cuyo resultado positivo se vincula con la estabilidad de los agentes⁵⁹, siguiendo el camino preestablecido por la Ley N° 25.164.⁶⁰

El SINAPA, surgido en el marco del proceso de reforma del Estado y que pretendió jerarquizar la profesión administrativa consolidando los principios meritocráticos en la burocracia nacional, fue perdiendo –según algunos analistas de la cuestión– progresivamente fuerza y legitimidad en la implementación de sus disposiciones e instituciones, por diversas causas. Entre ellas, las conductas adaptativas para la evasión de las exigencias en el desarrollo de la carrera, como las evaluaciones de desempeño, así como también las restricciones presupuestarias que fueron cerrando las instancias de selección y concurso de los cargos vacantes (BID, 2006: 75). En este sentido, un informe de la Oficina Nacional de Empleo Público destaca que a partir del año 2000 las leyes anuales de presupuesto para la Administración Nacional produjeron “una restricción drástica en las ofertas laborales y un creciente proceso de designaciones transitorias, especialmente en los cargos de conducción o gerenciales, deteriorando el funcionamiento de los institutos de selección del personal” (ONEP, 2003).

La combinación de estos dos fenómenos, de restricción de la cobertura de vacantes por procedimientos de selección meritocráticos y la flexibilización de las normas laborales mediante el recurso a los contratos por tiempo determinado crearon, en opinión de diversos autores, una suerte de “burocracia paralela” que desacredita las capacidades de la burocracia “de planta”, profundizando sus falencias, los vicios organizacionales, su desconexión con las reales necesidades de recursos humanos del Estado y su deslegitimación social y política, frente a las sucesivas administraciones.

Según varios diagnósticos y análisis especializados también son problemas de la función pública argentina la falta de una dirección estratégica efectiva de la gestión de los recursos humanos, la politización de los procesos de decisión en su gestión y la persistencia de la cultura burocrática (Iacoviello, Zuvanic, Tommasi, 2003). Es que el funcionamiento de las organizaciones públicas no cuenta, por lo general, con recursos de planificación estratégica que articulen sus objetivos con sus necesidades en materia de recursos humanos. Por otro lado, a nivel central todavía no se termina de desarrollar e implementar un sistema integral e integrado de información

⁵⁹ Idem, Anexo A, Art. 45

⁶⁰ El Decreto N° 1.421/2002, reglamentario de la Ley Marco del Empleo Público, en el artículo 17 sobre la adquisición del derecho a la estabilidad dispone que se considera cumplido el período de prueba generando derecho a la estabilidad a los 12 meses de prestación de servicios efectivos y con acreditación de idoneidad y aptitud psicofísica (artículo 17, inc. a) y b), Ley 25.164), de no haberse dispuesto la cancelación de la designación con anterioridad.

sobre la totalidad de recursos humanos que se desempeñan en la Administración Pública.⁶¹

Ahora bien, ya sea por la revisión de la normativa como por la consideración de algunos de los problemas de la función pública, parece imprescindible renovar la apuesta a favor de una efectiva implantación del sistema de mérito en la Administración Pública, único mecanismo que facilitaría un proceso de legitimación y jerarquización de los servidores públicos, en un doble sentido. Y esto sería de tal modo porque, en primer lugar, desde la mirada social y ciudadana la instalación de mecanismos de selección, acceso y desarrollo del empleo público basados en un sistema de mérito legitimaría el accionar estatal; en segundo término, porque una verdadera meritocracia en la función pública recrearía un proceso de legitimación y jerarquización interno –hacia el interior de los organismos–, por la consolidación de un estamento de funcionarios técnico-administrativos compuesto por individuos y grupos idóneos, animadores no sólo de un desempeño eficaz y eficiente, sino también de la responsabilidad política por la función social que les fuera encomendada. Y dichas cualidades y valores conllevarían necesariamente una legitimación frente a los funcionarios políticos integrantes del gobierno en cada período acotado temporalmente.

El sistema de mérito es la superación institucional del sistema de padronazgo, por el cual el acceso al empleo público se vincula directamente con el compromiso y la lealtad política – y personal – del empleado hacia su “mentor” o patrón político. La primacía de este tipo de relación desvirtúa el vínculo entre el funcionario público y el Estado en tanto priman los intereses del “patrón” y no aquellos que deben ser realizados por la instancia estatal, espacio de expresión del interés general y de búsqueda del bien común. De la misma manera, los derechos y deberes de los empleados públicos quedan atados a la discrecionalidad política del patrón, introduciendo aún más elementos disruptivos y parciales en el accionar estatal.

Actualmente muchos de los rasgos que caracterizan el sistema de padronazgo pueden identificarse - en distintos grados - en las diversas áreas del Estado argentino. Tradicionalmente, el proceso vinculado al acceso al empleo público, la capacitación, la evaluación de desempeño y la desvinculación, es decir toda la carrera profesional de los individuos al interior de las organizaciones estatales, no estaba sig-

⁶¹ En tal sentido, el decreto reglamentario de la Ley Marco y otras varias disposiciones legales establecen distintas medidas tendientes al registro e información relativa a los agentes del sector público nacional. El Decreto N° 1.424/2002 dispuso que la autoridad de aplicación –Subsecretaría de la Gestión Pública – debe establecer el régimen de administración integral del legajo único de personal, que deberá abrirse en el organismo en el que ingrese el agente. Dicha Subsecretaría también debe instrumentar el Registro Central de Personal como parte integrante del sistema de información para la gestión de recursos humanos, obligando a los titulares de las unidades de recursos humanos a proporcionar la información actualizada que posean. Tal sistema deberá proporcionar a las autoridades la información adecuada a las necesidades de planificación, administración y seguimiento de las políticas de gestión de personal. Este Registro Central no está implementado en la actualidad. Sin embargo, y de acuerdo a otras disposiciones, la autoridad de aplicación cuenta con información relativa a agentes comprendidos en diferentes regímenes laborales.

nado por mecanismos basados en los principios del mérito e idoneidad. Cada uno de estos eslabones del empleo público estaba cruzado por mecanismos clientelares y político partidarios, arbitrarios y discrecionales. El acceso al Estado no estaba ligado a ningún mecanismo de selección anclado en el principio de idoneidad; la capacitación era percibida más como un “beneficio personal” que como mecanismo de formación vinculado a las necesidades organizacionales, y las desvinculaciones o exclusiones estaban muchas veces teñidas de arbitrariedad y falta de racionalidad. Por otro lado, la estabilidad en el empleo público era concebida como un “bien intangible” más allá de la eficacia y la eficiencia en el desempeño del trabajador, y de su atención a las normas y procedimientos (Cuñaro, 1997). Esta caracterización general se asemeja en mucho al régimen de padronazgo y su degeneración posterior, el régimen de despojos.

Existe un alto grado de acuerdo entre los especialistas respecto a que ciertas reformas efectuadas en el marco de la modernización y reforma del Estado mejoraron el desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el espacio público. En particular, los sistemas de selección y reclutamiento han tenido un giro de importancia al pasar de prácticas discrecionales y clientelares hacia “sistemas de convocatoria abierta y pública” y “metodologías de selección objetivas y precisas, orientadas hacia la evaluación rigurosa de capacidades y habilidades específicas”. (Cuñaro, 1997)

El camino abierto por las reformas en la función pública argentina, en particular la implantación sistema de mérito en la carrera administrativa que introdujo el SINAPA, representan un punto de inflexión respecto de la inercia y supervivencia - con diversos grados de fuerza- de los rasgos de padronazgo en las organizaciones estatales. Pero esta presencia continúa y puede vincularse, siguiendo a algunos analistas, con la fuerza política y el consenso generado con el primer período de implantación de las reformas, que fue decayendo gradualmente. Por eso, un efectivo sistema de mérito en la función pública argentina tiene que ver menos con la reforma normativa y formal, donde ya se ha avanzado, y más con los consensos y acuerdos entre los actores del sector y el apoyo y la voluntad política real y duradera que permita su desenvolvimiento gradual pero profundo en las organizaciones del Estado argentino.

A MODO DE CONCLUSIÓN PROVISORIA

El presente libro partió del estado actual de la cuestión que definiría su objeto, a la vez resultante de una serie de trabajos de campo que oportunamente connotaron la procedencia de constituir un marco para el diseño institucional del Estado a nivel de la Macroestructura, y de operar de acuerdo con varias reglas generales al respecto. Al marco de referencia lo proveen la evaluación de la reducción de los niveles de decisión y de la necesidad de nuevos patrones jurídico-institucionales, así como también la formulación de pautas para una Ley de Organización del Poder Ejecutivo Nacional y la promoción de la eliminación, fusión o reinención de organismos no esenciales.

Con estos principios –que de alguna manera operarían como parámetros– la acción reformadora/modernizadora debería desplegarse de acuerdo con siete reglas que gozan de general aceptación. En efecto, concentrar las funciones estratégicas en el nivel de conducción política, delegar las decisiones operativas en el nivel de gestión, articular el nivel de conducción política con el nivel de gestión, acortar la cadena de decisión, reducir los gastos destinados al apoyo de la gestión, concentrar en “ventanillas únicas” la relación con la ciudadanía, y promover estructuras horizontales como ámbito de coordinación e implementación de políticas interinstitucionales y/o interjurisdiccionales, en la actualidad son reglas que ocupan un lugar merecidamente destacado en la agenda de toda intervención en materia de análisis y rediseño de la Macroestructura.

Así las cosas, correspondió sin embargo formularse una pregunta: de la aplicación a rajatabla de lo antedicho, ¿cuál sería el resultado? Es indudable que se obtendría un sector público infinitamente *mejor*, con los niveles de eficacia y eficiencia incrementados, sustentables y crecientes en el tiempo, pero *igual* (esto es, *el mismo*) que el precedente. Y por supuesto que no sería un logro despreciable sino todo lo contrario, aunque saltaría a la vista, inmediatamente después, que la aplicación de los lineamientos metodológicos más *aggiornados* en materia de Macroestructura era necesaria pero no suficiente a fin de promover un cambio cualitativo del Estado y ensayar, en última instancia, la superación de la severa crisis de representatividad en que se encuentra.

Ahora bien, el abordaje de esta problemática desde una perspectiva casi exclusivamente técnica impidió en el pasado inmediato percibir que el Estado (no sólo en la Argentina, sino en la mayoría de los países del mundo) tiende a perder su esencia, esto es, se vuelve hiperactivo, en el sentido de hacer muchísimas cosas, pero sin

producir aquello que justificó su instauración. El abandono, el “olvido” de aquel mandato que, estando en el origen, ya no cuenta en el presente ni aspira desde el futuro como una finalidad, provoca que las acciones no trasciendan del mero hacer al producir. Y como esto se analizó en el segundo capítulo del libro, estableciendo cierto paralelismo con algunas ideas del filósofo Martin Heidegger, sólo corresponde que aquí se repita que hace a la esencia del Estado nacional (aunque cayera peligrosamente en el “olvido”) la provisión de Bienes Públicos para construir, a través de ellos, un *sentido colectivo*.

El documento fundacional del Estado nacional es la Constitución, el cual demanda una perpetua relectura no sólo centrada en el “historicismo”, sino además con un fuerte anclaje en lo político. Dicho en otros términos, la Carta Magna expresa una convergencia de conglomerados de poder precedentes que accedieron a –y lograron darse– la unidad nacional, creando por encima de ellos un Estado para el conjunto, en tanto suma superadora de las partes componentes, pero preservando su entidad previa y conservando todo el poder no delegado en esa instancia política superior. Y completa al federalismo, además, la adopción de la forma de gobierno republicana y representativa, definiendo una tríada que así como determinó *absolutamente* a la Macroestructura incorporada al texto constitucional, también continúa –y continuará– acotando toda iniciativa de reforma y/o modernización.

Ahora bien, ¿por qué importa destacar esto que podría ser considerado una obviedad? Porque la forma de gobierno representativa, republicana y federal por esencia no se ajusta estrictamente a la racionalidad técnica; además, porque se trata de *una forma productora* de cierto Estado nacional y no de otro. O sea que si algo es obvio, no es otra cosa que la vocación por el fracaso de la formulación de soluciones basadas en cierta racionalidad técnica sin hacerse cargo de la letra y el espíritu de la Constitución Nacional. ¡Cuánto más simple y racional resultaría la ejecución presupuestaria con una sola jurisdicción, esto es, sin Estados provinciales, de manera que no fuera necesaria la intervención estatal a nivel nacional –vía transferencias– para compensar los impactos desiguales de las diversas externalidades! ¡Cuánto más eficaz y eficiente resultaría la gestión sin la constante presencia de “lo político”, con poderes que se contraponen y controlan mutuamente, forzando una permanente –y costosa– negociación! ¡Y cuánto más estable y efectivo sería el entronizamiento de un monarca absoluto para que los trabajos y los días no se vean alterados por periódicos rituales democráticos, ni por la siempre posible rotación de los representantes y el consiguiente desplazamiento de la franja de funcionarios políticos! Se dirá que nadie en su sano juicio plantearía seriamente semejantes disparates, pero en toda exageración hay un germen de verdad, en especial si connota un conglomerado ideológico con afinidades más o menos notables.

En la actualidad, como es sabido, las relecturas ingenuas no abundan, se procura ubicar los textos en tensión con los contextos, y esa operación que los devuelve

al curso de la historia (y los hace presentes) fuerza que cuanto se diga de ellos implique también una hermenéutica. La Carta Magna estableció una forma de gobierno y una forma para el instrumento –el Estado nacional– que el poder constituyente pensó que le correspondía; esos dos elementos debidamente complicados producirían un sentido colectivo pero procurando, y a la vez preservando en tanto medios para realizar dicho fin, una serie de derechos. En la actualidad, la serie de derechos garantizados por el Estado nacional puede ser “leída” como la serie de Bienes Públicos por él provistos, interpretación no excluyente de cualquier otra, pero de gran riqueza y prodigalidad intelectual, como se verá.

El texto constitucional expresa la decisión de crear una instancia política máxima de la Nación, el Estado nacional, que contenga y dirija un proceso social complejo, en el cual conviven *fuerzas identitarias* y *grandes contradicciones*. En tanto instancia política máxima, consecuentemente, su función básica y sustantiva es, mediante la provisión de Bienes Públicos, *la construcción de un sentido colectivo* que satisfaga la necesidad de cohesión de la comunidad nacional, y que además genere, preserve y eventualmente expanda un lugar de autoridad con aptitud suficiente para dirimir los conflictos y armonizar los intereses del conjunto. Pero esto, con ser importante, no trasciende una visión diacrónica del tema, y remite inmediatamente a una estructura estatal que se recorta por entero en el aquí y ahora; desde una visión diferente, sincrónica, lo estatal es algo más porque requiere –y resulta de– la estatalidad preexistente en la comunidad nacional, o sea, de aquello “estatable” que subsiste en cada una de sus partes por continuar tributando a la unidad de la que fueran sustraídas. Pero ya se abordaron en el Capítulo VI del libro estas cuestiones, así como también la sobredeterminación institucional de todos los bienes –públicos y privados–, fue tratada *in extenso* en el Capítulo X, motivo por el cual no serán motivo de nuevas aproximaciones ahora.

Lo que importa destacar, entonces, es que una primera taxonomía de los Bienes Públicos a proveer por el Estado nacional resulta, por la vía de la interpretación, deducible de la Carta Magna; y más aun: allí funciona implícitamente como el basamento de la Macroestructura definida por el poder constituyente. El problema, o mejor, la dificultad, radica en que su falta de explicitación habilitó que luego, al “bajar” de nivel –a partir de la Ley de Ministerios, por ejemplo– el criterio para *dar forma* estructural a los organismos ya no fuera el de la provisión de Bienes Públicos, sino el de la asignación de competencias y funciones. Esa es una de las claves, si no la principal, para dar cuenta del “olvido” planteado en los párrafos anteriores, y el gradual proceso de burocratización estatal, no precisamente en sentido weberiano. Y desde esta perspectiva, finalmente, la revisión del Estado en función de los Bienes Públicos significa entre otras cosas hacer explícito lo implícito en sus documentos fundacionales, y una vez devuelto a la superficie, darle cierto estatuto metodológico para que opere como guía de futuras intervenciones modernizadoras.

A lo largo del libro se intentaron varios análisis respecto de los Bienes Públicos, asumiendo que en la actualidad su conceptualización devino fuertemente confrontativa. Para ello se debió en primer término pensar otra vez al Estado, y comprenderlo también como la instancia política apta para asumir la *producción social*, contrapuesta lógicamente al mercado, y planificar asignando recursos *ex ante* cuyo destinatario no es otro que el conjunto de la comunidad. En el fondo también es la vieja tesis de Keynes, cuando planteó que la esencia del Estado es la intervención para introducir en el mercado y “desde arriba” la racionalidad “macro” que no posee (y no puede poseer), pero enriquecida desde la perspectiva del presente libro, habida cuenta de que la mera asignación estatal de recursos de cualquier naturaleza en forma directa, *ex ante* y al margen del mercado, opera la transformación de los mismos en Bienes Públicos.

Como es lógico, debieron revisarse las ideas referidas a los Bienes Públicos que, desde fines del siglo XIX, formuló la teoría económica más o menos afín al neoclasicismo y/o neoliberalismo. Pero lo interesante y productivo, además de las sutilezas y riquezas propias de un arsenal analítico muy sofisticado, radica en la gradual consolidación de un núcleo conceptual con creciente problematicidad, al punto de constituirse en una verdadera divisoria de aguas. Del análisis de los Bienes Públicos en general, y de las *externalidades* en particular, surgió el efecto teórico no deseado que justificaría la intervención del Estado, algo a todas luces inevitable cuando éstas –las externalidades– y aquéllos –los Bienes Públicos– son provistos en el marco de una organización nacional *federal*.

En los capítulos XV y XVI del libro, una vez debatidas con cierta intensidad estas cuestiones y contando, en consecuencia, con los elementos suficientes, se incorporaron los bosquejos de una taxonomía de los Bienes Públicos y una suerte de guía “práctica” para un eventual despliegue estatal en función de ellos. La taxonomía de los Bienes Públicos es imprescindible como insumo instrumental del planeamiento presupuestario y estratégico; la guía “práctica” es un ejercicio que intenta ejemplificar el procedimiento para definirlos, decidir su clasificación y el financiamiento posible y deseable, la organización de su provisión y su eventual evolución. Con estos elementos a la vista, entonces, se procuró vislumbrar qué debería operar como fundamento y justificación de la morfología estatal, en primer término; en segundo término, y despejada de alguna manera la razón de ser del Estado al haber repuesto la provisión de Bienes Públicos en el lugar básico para su despliegue institucional, se retomó con ciertas variantes la distinción weberiana entre la estructura ideal y la burocracia correspondiente, entendiendo que la primera debe ser el requisito de la segunda, y no a la inversa, como lamentablemente suele suceder con suma frecuencia.

La formulación de estructuras “ideales” en función de la provisión estatal de Bienes Públicos es, en sentido estricto, producción de autoconciencia estatal. Sin

ella, sin una instancia concreta que provea tales estructuras ideales, abstractas, e incluso “soñadas”, toda iniciativa de reforma/modernización marchará a ciegas. De ahí que a las siete reglas en esta materia dilucidadas oportunamente y revisadas al comenzar el libro deberá incorporarse otra que –desde esta perspectiva– sería la primera: “Diseñar la Macroestructura y las estructuras ideales en función de los Bienes Públicos, y mantenerlas constantemente actualizadas.” O sea que, en términos prácticos, en algún lugar del Estado nacional habrá que generar un espacio donde se diseñen, en función de cada Bien Público y con el concurso de equipos interdisciplinarios (esto es, con funcionarios de carrera, especialistas, organizaciones sociales vinculadas con la provisión y/o producción de dichos Bienes Públicos, universidades, etcétera) las formas teóricamente óptimas del sector público, inspiradas en una finalidad que, en rigor, debe ser el punto de partida.

En el Capítulo XVIII se analizó el impacto de esta nueva regla macroestructural sobre el comportamiento registrado en dos áreas de fricción que ya son un lugar común en la literatura especializada: la que se da por las tensiones entre la franja política y la más alta jerarquía administrativa, y la que debe asimilar los efectos del régimen democrático en general, y de la alternancia de diversas conducciones políticas en particular. También, en los capítulos XIX, XX, XXI y XXII, al revisar críticamente y con el aparataje teórico logrado cuestiones como el presupuesto y la gestión integral de recursos humanos, entre otras, se llegó a la conclusión de que es necesario y posible encarar iniciativas exitosas de reforma/modernización estatal en función de los Bienes Públicos, siempre que se encaren por la vía de “la excepcionalidad administrativa puntual pero generalizable (y generalizada con el curso del tiempo)”. Un ejemplo paradigmático de dicha excepcionalidad, ya incorporado a la normativa vigente, aunque con ciertas limitaciones, es el esquema de Gestión por Resultados, experiencia que junto con la creación de organismos interdisciplinarios y con auténtica participación social (incorporados en dos oportunidades en sendas leyes trascendentes para la reforma estatal), constituyen coincidencias interesantes con las propuestas principales de esta obra.

En definitiva, aquí se ha planteado la necesidad de cambiar el punto de vista, que las futuras iniciativas de reforma/modernización cuenten con una suerte de modelo teórico previo siempre revisable y revisado (con el debido consenso y elaborado con la más amplia y cabal participación comunitaria), que lo anterior se articule en un proceso continuo que no arranque de la generalidad sino de las diversas particularidades, que habilite potenciales mecanismos de excepción y que, finalmente, la intervención sobre las diversas particularidades tienda a generalizarse. Estas ideas, por supuesto, lejos de ser originales resultan de una combinatoria de elementos ya incorporados a las sucesivas normativas, de múltiples y variadas deducciones de los mismos y de los análisis realizados por especialistas y estudiosos, motivo por el cual se inscriben en lo que bien puede considerarse una tradición en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Mario (coord.), *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998

Acuña, Carlos H., “¿Racionalidad política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método del análisis político”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, noviembre de 1997.

Auditoría General de la Nación, *Memoria 2005*, www.agn.gov.ar, Buenos Aires, 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Diálogo Regional de Política*, “Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina”, Echebarría, Koldo (Ed.), Washington, DC, 2006.

Braud, Philippe, “El jardín de las delicias democráticas”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

Braceli, Orlando “Incidencia de la Ley 24.156 en la Reforma del Estado Nacional y en la situación fiscal argentina”, en “El Control Público en la Argentina: Jornadas 2002 / Leandro Despouy et al.”, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 2003.

Bonardo, Dora, “La Reforma del Estado y los Recursos Humanos: Hacia una mayor calidad del funcionariado público”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, "Sociedad, Gobierno y Administración Pública", Rosario, 30 de agosto - 1° de septiembre de 2001.

Brown, Michael y Erie, Steven, “Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”, en Oszlak, Oscar (comp.), “Teoría de la burocracia estatal”, Paidós, Buenos Aires, 1984.

Campione, Daniel, “El Estado Nacional en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas”, ponencia presentada en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, noviembre de 1996.

Carta Iberoamericana de la Función Pública, V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Bolivia, junio de 2003.

Cavarozzi, Marcelo, “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en Reyna, José Luis (comp.), “América Latina a fines de siglo”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Centro de Capacitación y Estudios, “Sistema Presupuestario Público en la Argentina”, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía, (www.capacitacion.mecon.gov.ar).

Cuñaro, Alicia, “La reforma del Estado y los recursos humanos”, en Revista Aportes para el Estado y la Administración Pública N° 9, Otoño 1997, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

Dagnino Pastore, José María, “Puntos de vista sobre federalismo”, Academia de Estrategia, Buenos Aires, 2004.

De Jasay, Anthony, “El Estado: la lógica del poder político”, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

Despouy, Leandro et al., “El Control Público en la Argentina: Jornadas 2002” Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 2003.

Despouy, Leandro, Presidente de la AGN, “El Control de la Cuenta de Inversión. Papel de la AGN”, publicado en www.agn.gov.ar.

Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B., “The New Public Service. Serving, not Steering”, en Public Administration Review, N° 60, nov/dic 2000.

Diaz, Cristina, “El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción”, en Venesia, J. (comp.) “Políticas públicas y desarrollo local”, I.D.R. - Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina, 1998

Easton, David, “Enfoque sobre Teoría Política”, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

Engels, Federico, “Anti Dühring”, Ed. Grijalbo, México, 1968.

Evans, Peter, “El Estado como problema y solución”, en Desarrollo Económico N° 141, Buenos Aires, 1996

Fondo Monetario Internacional y Organización de las Naciones Unidas, “World Public Sector Report”, 2001

Fleury, Sonia, “Reforma del Estado”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Americano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, diciembre de 2000, INDES 2002.

Fundación Poder Ciudadano, “Informe de Sociedad Civil en el Marco de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, Buenos Aires, julio 2006.

Fukuyama, Francis, “La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI”, Ediciones B., Buenos Aires, 2004.

Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática, “Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina”, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, marzo de 2003.

Goodnow, Frank, “Politics and Administration”, Macmillan, Nueva York, 1900.

Gould, Stephen Jay, “La estructura de la teoría de la evolución. El gran debate de las ciencias de la vida. Obra definitiva de un pensador crucial”, Tusquets Editores, España, 2004

Hayek, Friedrich A., “Camino a la servidumbre”. Alianza Editorial, Madrid, 1976.

Iacoviello, Mercedes, “Política y poder en las Organizaciones Públicas: Efectos sobre las Estrategias de Recursos Humanos”, en Cuaderno CEPAS N° 4, CEPAS - AAG, 1996.

Iacoviello, Mercedes, Tommasi, Mariano, Zuvanic, Laura, “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso Argentino”, Informe para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Buenos Aires, Septiembre de 2002.

Iacoviello, Mercedes, Zuvanic Laura, Tommasi, Mariano, “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. Centro de Estudios de Administración Política y Sociedad, Buenos Aires, 2003.

Kligesberg, Bernardo, “Más Ética, más Desarrollo”, Editorial Temas, Buenos Aires, 2004.

Libertino, Magdalena y Unamuno, Mariano, “Régimen de Contratación de Personal en la Administración Pública Nacional”, Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, "Sociedad, Gobierno y Administración Pública", Rosario, 30 de agosto -1° de septiembre de 2001.

Longo, Francisco, “Servicio Civil y Ética Pública”. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de Noviembre de 2004.

Lousteau, Martín, “Hacia un federalismo solidario”, Editorial Temas, Buenos Aires, 2003.

Lowi, T. “Políticas Públicas, estudio de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, L. (comp.) “La hechura de las políticas”, Porrúa, México, 1992

Makón, Marcos Pedro, “El Modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD, República Dominicana, 2000.

Mandel, Ernst, “La crisis de la economía soviética y el debate Mercado / Planificación”, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, 1992.

Marshall, Adriana, “El empleo público en América Latina después de las Reformas del Estado”, en “Estructura y desafíos del (des) empleo”, Estudios del Trabajo N° 2, 1996

Mayntz, Renate, “Sociología de la Administración Pública”, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Nozick, Robert, “Anarquía, Estado y Utopía”, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

O’Donnell, Guillermo, “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar, “Teoría de la Burocracia Estatal”, Paidós, Buenos Aires, 1984

Oficina Anticorrupción, “Estudio Exploratorio sobre Transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 – 1999. Informe Preliminar.” www.anticorrupción.gov.ar, Buenos Aires, Agosto de 2000.

Oficina Nacional de Empleo Público, “Los procesos de selección de personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Decreto 993/91 TO 1995 (SINAPA)”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Julio de 2003

Olson, Marcun, “The Logic of Collective Action”, en Harvard University Press, 1965.

Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) “Para investigar la Administración Pública”, INAP, Madrid, 1984.

Orlansky, Dora, “Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989/1995”, en Estudios Sociológicos XV, 1997.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, “Política y poder en el gobierno de Menem”, Norma - Flacso, Buenos Aires, 1996.

Perrow, Charles, “Sociología de las organizaciones”, McGraw, Madrid, 1990.

Peters, Guy, “La política de la burocracia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Petrei, Humberto, “Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997

Pío XII, “Crisis de poder y crisis del civismo”, en “Doctrina pontificia II, Documentos Políticos”. B.A.C. Madrid 1958 (a).

Pío XII. “La decimaterza – la aportación de la Iglesia a la Paz” en “Doctrina Pontificia II. Documentos Políticos”. B.A.C. Madrid 1958 (b)

Prats I Catalá, Joan, “Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática”, en Revista Iberoamericana de Administración Pública, RIAP, N° 1, Julio – Diciembre de 1998, INAP, España.

Prats I Catalá, Joan, “Ética del Oficio Público” en Revista Instituciones y Desarrollo N° 14 – 15 (pp. 197-237), Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, www.iigov.org, Barcelona, España, 2003.

Prats I Catalá, Joan, “Del Clientelismo al Mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional”, Biblioteca Ideas, Instituto internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org Barcelona.

Ricoeur, Paul, “Lo justo”, Ed. Caparrós, Madrid, 1999.

Samuelson, Paul, “The Pure Theory of Public Expenditure”, en Review of Economics and Statistics N° 36, 1954.

Salas, Eduardo A., “Un balance provisional del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa a doce años de su vigencia”, documento presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, “Sociedad, Gobierno y Administración Pública ‘Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad’” Córdoba, noviembre de 2003.

Salas, Eduardo A., “Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño y gestión del servicio civil en la Argentina”, Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano “Revitalización de la administración pública. Estrategias para la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”, México, D.F., México, mayo de 2005.

Sartre, Jean-Paul y Heidegger, Martin “El existencialismo es un humanismo / Carta sobre el humanismo”, Ediciones del 80, Buenos Aires, 1982.

Spiller, Pablo, T. y Tommasi, Mariano, “Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”, Documento 33 del CEDI, Buenos Aires, mayo de 2000.

Stiglitz, Joseph E., “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia un Consenso Post - Washington”, en Desarrollo Económico N° 151, Octubre/Dic. 1998.

Stiglitz, Joseph, “Participación y Desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, Documento presentado en la Conferencia sobre “Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo”, Seúl, Corea del Sur, 26 – 27 de febrero de 1999. Traducción de Oriol Prats.

Stiglitz, Joseph, “La economía del Sector Público”, Antoni Bosch editor, 3ª edición, Barcelona, 2003.

Transparencia Internacional, “Libro de Consulta 2000”, www.transparency.org

Thwaites Rey, Mabel, “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración”, en Revista Encrucijadas N° 6, abril, UBA, Buenos Aires, 2001

Weber, Max, “Economía y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Weber, Max, “La ética protestante y el espíritu del capitalismo”, Editorial Península, Barcelona, 1967.

Wegman, Marcelo, “Consideraciones sobre el personal contratado a través de los distintos regímenes legales. Claroscuros de una problemática creciente”. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, noviembre de 2003.

Yates, Douglas, “Análisis de la Burocracia”. Editorial Fraterna, Buenos Aires, 1985.