



**Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias  
Sociales**

**Doctorado en Ciencia Política**

(Plan 09)

**“Políticas públicas y el derecho de propiedad”**

**Los casos de la Resolución 125 y la estatización de las AFJP en  
Argentina 2008**

**Doctorando:**

**Carlos Eduardo Filgueira Lima**

DNI: 4.403.393

[efilgueiralima@gmail.com](mailto:efilgueiralima@gmail.com)

**Director de Tesis:**

**Dr. Gabriel Jorge Zanotti**

*Tesis*

*Buenos Aires, Agosto de 2016*

## **I. Resumen**

La presente investigación presenta un análisis de las políticas públicas en la Argentina en el año 2008. Para ello se han seleccionado dos políticas que parecen no tener relación entre sí pero presentan similitudes y diferencias sustantivas. Al adentrarnos en su análisis podemos concluir que entre los muchos puntos en común el más importante es que las mismas fueron establecidas por el gobierno con la clara intención de obtener recursos para su financiamiento. Esto en sí mismo no parece ser una novedad, ya que el gobierno apela en muchos casos a diversas formas de intervención con ese objetivo. Pero en este caso la intervención gubernamental, es decir las dos políticas implementadas, tienen no solo la causa de origen común de financiar al fisco, sino que en ambos casos –aunque de manera diferente– se vulnera el derecho de propiedad por parte del mismo estado que debiera protegerlo. El derecho de propiedad es un derecho consagrado constitucionalmente y aunque no absoluto, es pasible de reglamentaciones y normas que lo protegen, como le imponen límites. El objeto empírico de estudio son dos políticas, que el gobierno justificó con diversos argumentos, omitiendo las verdaderas causas de su intervención, las dos son de ocurrencia en el año 2008, y tan diferentes como lo fueron la Resolución N°125 que originó el denominado conflicto con el campo y la Ley 26.425 que logró la estatización de la Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. En el primer caso el gobierno no logró su objetivo y en el segundo sí. El primero con grandes movilizaciones y conflictos y el segundo sin demasiados problemas. De igual modo se analiza que los procesos que vulneran el derecho de propiedad pueden adoptar modalidades diferentes. Se parte de que el gobierno puede implementar –y este es el caso– políticas económicas expansivas que son inflacionarias del gasto público, que puede llegar a hacerse insostenible, por lo que para lograr su financiamiento puede recurrir a políticas o decisiones que vulneren derechos fundamentales. No se omite que en este proceso también tuvo su influencia la crisis internacional del 2008, aunque el gobierno argentino optó por caminos diferentes a los que otros países consideraron oportunos, porque se supone que en nuestro caso el gobierno no estaba dispuesto a abandonar las políticas expansivas con incremento del gasto público que había iniciado. Por otra parte se hace un amplio abordaje teórico ya que se entiende que en términos generales, ni desde la economía, ni desde otros ámbitos de estudio, el capítulo de los derechos de propiedad ha sido suficientemente abordado, o no se ha contemplado su origen, evolución, y la importancia que tienen en el desarrollo económico y social. Ello

quiere decir que en muchas oportunidades los gobiernos pueden verse necesitados de implementar determinadas políticas, que son lesivas de este derecho, por problemas que ellos mismos han generado. Las políticas económicas que los gobiernos lleven adelante son fundamentales y una herramienta trascendente en el desarrollo de la sociedad. Tanto como que su accionar puede conducir a otras que lesionen las instituciones –devenidas en derechos– que se han desarrollado a través del tiempo, porque son útiles a las necesidades de los hombres y de la sociedad y permiten su desarrollo. El derecho de propiedad es una de ellas y en ese aspecto una institución legitimada constitucionalmente. Se plantea además que estas políticas son causa y consecuencia de democracias en déficit, en las que persiste el bajo respeto a las instituciones y que su continuidad de las mismas terminan por dificultar el normal desarrollo económico, ya que alteran y deterioran variables macroeconómicas, cuyo impacto alcanza a cada uno y a todos los ciudadanos. En ese contexto se analizan las políticas públicas y en particular las políticas económicas, cuya evolución pueden inducir a los gobiernos a vulnerar de diferentes maneras el derecho de propiedad. El aporte al que esta investigación remite resulta de importancia si se tiene en cuenta que el derecho de propiedad no ha sido suficientemente estudiado y no se le ha dado la importancia que merece como articulador de los intercambios en la sociedad y su participación en la cohesión social, que resulta de derechos fundamentales mutuamente respetados. Como también las consecuencias de proceder a vulnerarlos. A su vez el abordaje de este tema se lleva adelante tanto desde la perspectiva de la economía como de la filosofía política y la ciencia política.

## **II. ÍNDICE**

I Resumen	2
II Índice	4
III Capítulos	5
1. Introducción y planteo del problema	5
2. Objetivos	18
3. Hipótesis	18
4. Organización del trabajo y metodología	20
5. Estado del arte	25
5.1. Los fundamentos de la acción de gobierno y las políticas públicas	25
5.2. El financiamiento del Estado	60
5.3. Sobre el derecho de propiedad	72
6. Marco teórico	88
6.1. El contexto de la democracia Argentina en el período en estudio	88
6.2. Introducción al concepto de políticas públicas	121
6.3. Las fallas del estado	133
6.4. El análisis económico de la acción política	146
6.5. Las políticas económicas	157
6.6. Las instituciones y el derecho de propiedad	173
7. Las Políticas Públicas en Argentina 2008	197
7.1. Consideraciones preliminares	197
7.2. La Resolución 125	200
7.3. La estatización de las AFJP	222
8. Conclusiones	244
IV Bibliografía	255
V Otras fuentes de consultadas	278
VI Anexo entrevistas	285
VII Anexo figuras e ilustraciones	339

### **III. Capítulos**

#### **1. Introducción y Planteamiento del problema**

La política y la economía mantienen un vínculo indisoluble. Esta relación se encuentra implícita en el marco institucional en el que se desenvuelve la acción humana, cuyo ámbito es la vida social y política. (Aranzadi del Cerro, J 2002:265-266). Mucho más cuando las decisiones que se adoptan por parte de los gobernantes involucran siempre recursos públicos. Además un concepto generalmente aceptado es que los hombres limitan sus comportamientos interesados –propios de su vida cotidiana– por otros que, al ingresar a la vida pública, son orientados a satisfacer el bien común y que las decisiones políticas parten del supuesto que el objetivo primero de los gobernantes (o el decisor político) es el logro de satisfacer las necesidades de la sociedad y con ello contribuir al bienestar general, de manera totalmente desvinculada de su interés particular. Porque el poder político surge como el custodio de las estructuras jurídico-positivas que se van estableciendo entre los seres humanos. (Zanotti, G 2002:78)

La ciencia política ha intentado interpretar, explicar, comprender y fundamentar a la acción política, como uno de sus campos, en el sentido de la resolución de conflictos entre individuos, grupos o partidos y la adopción de políticas públicas. Los medios de la acción política son el alcance del poder a los fines de la implementación de políticas públicas o políticas de gobierno, para el logro del bien común, aunque ello diste muchas veces de la realidad. Su estudio por su complejidad incorpora aportes de otras disciplinas como por ejemplo la sociología o la economía. (Bealey, F. 2003:64)

El pensamiento político es contemporáneo con la vida política, pero se funda en la filosofía política que surge a su vez de la misma vida política particular y es el sustrato desde el que se nutren a lo largo de la historia diversas ideologías y posicionamientos políticos, cuyo peso puede ser determinante –aún pasado el tiempo– todavía en nuestros días. (Strauss, L. & Cropsey, J 2010:13)

Si bien la Ciencia Política tiene antiguos orígenes, su desarrollo como tal, constituyéndose como una ciencia en particular (ex-profeso este autor no utiliza la palabra “independiente”, pues siempre es interactiva con otras), es relativamente reciente, alcanzando su mayor desarrollo en el Siglo XX (Marsh, D., & Stoker, G. 1997:13) y hasta la actualidad. El estudio de la política se remonta a los antiguos griegos, aunque desde la conformación de los primeros conglomerados humanos ha estado presente el

concepto de gobierno. En las comunidades primitivas, por diversas causas, como ser el más fuerte, el más sabio, o en otros casos un consejo de ancianos, algunos gobernaban para decidir sobre los asuntos del conjunto. Quienes tuvieron entonces la potestad de gobernar y decidir sobre un colectivo, debieron atender y proteger derechos que fueron asumiéndose como necesarios para la vida en común. A lo largo del tiempo los gobernantes fueron adquiriendo mayores atribuciones y potestad en sus funciones creciendo su poder sobre los individuos gobernados, hasta llegar incluso a convalidar leyes violatorias de libertades. (Zanotti, G 2002:106)

Lo anterior significa que muchos gobernantes pueden avanzar en sus apetencias de poder o sus propios intereses, lo que sería atentatorio, al violentar derechos, contra el supuesto que en todos los casos los gobernantes tienen por objetivo el bien común. Por un lado la representación pone la fuerza en signos y, por otro, significa la fuerza en el discurso de la ley. El poder en si mismo es la tensión absoluta de la representación infinita de la fuerza, el deseo de lo absoluto del poder. (Marín, L 2009:138) La tensión del poder orienta si no encuentra resistencias ni límites tiende a hacerse extensiva y a profundizarse, hasta confundir el gobierno y aún el individuo que lo integra con el estado. Y esto sucedió hasta épocas relativamente recientes. Basta con recordar la frase atribuida a Luis XIV “...l'état c'est moi,”, ante el parlamento de París en el Siglo XVIII, quien nos mostraría que la esencia del Estado no se define en ella ni mediante un concepto ni mediante un individuo; no reside ni en el rey (o en la dignidad real) ni en Luis el decimocuarto, y no *es* otra cosa que el nombre propio (“yo” [*moi*]) del “yo” [*je*] que enuncia “el Estado soy yo”. Precisamente los movimientos revolucionarios fueron dirigidos contra este poder absoluto de los monarcas. (Ibíd.:141) La búsqueda social implícita fue lograr mejores formas democráticas. Los mismos procesos revolucionarios se fundaron en diversas líneas de pensamiento que –con una expresa intención de simplificación– podríamos resumir en aquellas tendientes a lograr una sociedad con fuerte presencia del Estado, como regulador e igualador social. Mientras que otras –derivadas de pensadores del Siglo XVII– tendieron a poner límites a lo que llegó a ser un poder absoluto de los gobernantes y que formó parte de una circunstancia importante desde la antigüedad, luego durante el período feudal y hasta la modernidad. Y siempre permanece –en mayor o menor grado– latente aún en las sociedades de nuestros días, permitiendo sociedades más democráticas contrapuestas a otras más autocráticas o autoritarias, las que conviven en el mundo de hoy, y en las que los gobernantes encuentran más o menos límites.

Cualquier acción del Estado –cualquier política pública– llevada a cabo por los gobernantes, significa una intervención en la vida social de límites imprecisos.

Los individuos (como unidad constitutiva de una sociedad) con sus decisiones tienden a la maximización de satisfacer sus necesidades. (Gatty, J 2005:28). La sociedad implica acción concertada, cooperación. La sociedad reemplaza a una vida aislada por una vida en colaboración. (Mises, L 1968:193) Los individuos a través de los procesos de intercambio logran satisfacer mejor aquellas necesidades que individualmente no hubieran podido o cuando menos les hubiera resultado más dificultoso. (Ibid.:304-305) Este es un proceso que permite alcanzar los fines que cada hombre persigue. Cualquier otro proceso de distribución que adopten los gobernantes, afectará a unos en detrimento de otros, o a unos y no a otros, o cuando menos: a unos más que a otros. Cualquiera de estas situaciones son resultados de equilibrio diferentes y preferible sería aquella en la que todos se vieran beneficiados: criterio de eficiencia de Kaldor-Hicks. O por lo menos que el beneficio de unos no signifique que alguno se viera perjudicado: criterio de eficiencia de Pareto. El intercambio libre entre los hombres ha sido cuestionado por sus fallas, pero el que puede lograr la intervención del estado no carece de las suyas: Si el hombre es un maximizador de la utilidad en su actividad privada, no hay porqué pensar que tiene que cambiar al incorporarse a la actividad política. Debe analizarse la actividad política como una forma particular de intercambio, y en la que idealmente se espera que haya beneficios recíprocos. (Buchanan, J. y Tullock, G. 1993:49-50)

Ello implica dos aspectos a considerar: por un lado que la actividad del decisor político debe ser financiada y orientada a determinados fines y por otro que no siendo iguales entre sí ni los individuos, ni sus preferencias, serán afines a las decisiones políticas adoptadas según resulten beneficiados, o no si se sintieran perjudicados.

Para los ciudadanos partícipes en una sociedad cualquier decisión será satisfactoria si es que va en línea con sus objetivos e intereses, porque para decisiones alternativas no son iguales las preferencias, si es que comparamos entre grupos, o incluso entre individuos del mismo grupo. La causa reside en la valoración subjetiva de las preferencias y la elección prelativa está en función de la utilidad marginal del bien. (Gatty, J 2005:43)

Para ser gráfico y apelando a una representación gaussiana de distribución poblacional de la sociedad en cuanto a la distribución de sus preferencias, (en la que la ordenada cartesiana corresponde al eje vertical indicando el número de individuos y la coordenada nos indica de mayor a menor –suponiendo intervalos de clase previamente definidos– la intensidad de las preferencias), las coincidencias y discrepancias se analizan en relación a

cantidad de individuos que se posicionan en cada nivel de intensidad de valoración del bien.

Las variables de “distribución central”: el promedio, el modo y/o la mediana, pueden coincidir o no. Las medidas de “dispersión” nos permiten agrupar las mayores coincidencias y/o diferencias. Pero esta aplicación puede hacerse para cada valor que los individuos en la sociedad consideren, y cuyo resultado no será el mismo para valores o alternativas diferentes, ni tiene porqué ser el mismo en el tiempo. La valoración en las elecciones, cambia no solo para cada hecho, sino también puede en el análisis longitudinal (a lo largo de tiempo), incluso en un mismo individuo, y las mismas no se refieren a valoraciones de utilidad solo económicas, ni tampoco son de racionalidad absoluta, existen aspectos sociales, psicológicos, emocionales, y/o circunstanciales que forman parte de las preferencias y su ordenamiento prelativo. Esta representación es válida para comprender la complejidad de los fenómenos sociales, que son en sí mismos fenómenos complejos. (Hayek, F 2004:353)

La intensidad de las preferencias se muestra así diferente entre individuos, como lo es la prelación entre los diferentes bienes alternativos.

Si estos son condicionantes –e imposibilitan criterios de aceptación unánime– deberían analizarse: por un lado el grado de discrecionalidad de las decisiones que adoptan los gobernantes es decir: cómo es que el gobernante decide entre políticas alternativas. Y a su vez, aceptar que las decisiones colectivas se acepta adoptar por la regla democrática de la mayoría, que es la aceptada en términos generales en una democracia, para la toma de decisiones del conjunto, si este es el criterio que se considera para expresar aprobación o consentimiento. (Locke, J 2014, §140:165)

Los Siglos XVIII a XX fueron expresión de estos antagonismos ideológicos y políticos. Para unos estas diferencias son inherentes al hombre y deben ser aceptadas, ya que el mejor óptimo es el que permite la libertad. Mientras que para otros las desigualdades son inaceptables y el bien común supone la mayor igualdad posible que debe ser impuesta desde y por la intervención del estado.

A pesar de haberse superado muchos puntos, todavía hoy se abre un amplio debate en el que –con matices– unos adhieren a un pensamiento colectivista, fundado en la idea de igualdad, hoy en día mucho más moderado ya que se acepta el alcance del poder por la vía democrática, como también lo imposible de lograr sociedades con individuos total y absolutamente altruistas (“el hombre nuevo incontaminado de los males atribuibles al capitalismo”) que vuelquen su voluntad e interés en el conjunto.



Así plantean que solo que el Estado puede ser suficientemente eficiente mediante, construcciones, regulaciones y planificaciones gubernamentales, que tiendan al logro de la igualdad, y con un sistema de justicia independiente. Aún así, escasos son los que sostienen todavía que los medios de producción deben ser estatales, y aunque hemos avanzado mucho en sociedades cada vez más democráticas, siempre persiste la dificultad de establecer los límites de la acción estatal.

Otros, cuya representación proviene de las ideas del liberalismo plantean básicamente el respeto a los derechos individuales y la idea de un gobierno limitado, cuyos inicios podríamos referir a J. Locke, aunque también tuvieron aportes los antiguos y la segunda escolástica, pasando luego a la ilustración escocesa, la tradición austríaca, la teoría de la Elección Pública (que analiza los fallos del gobierno), hasta los autores de la actualidad, cuyo eje es el respeto irrestricto a las instituciones. Estos centran su pensamiento en la acción individual (como sustrato básico de la acción colectiva), la protección de los derechos individuales y en poner límites a la acción del estado dadas las dificultades y efectos colaterales que sus decisiones –que nada garantiza que sean justas– pueden acarrear como consecuencias nocivas a la sociedad. (Nozick, R 2012:106)

Los primeros –que llamaremos de pensamiento “colectivista”– fundamentan su argumentación sobre la necesidad de intervención estatal en las “fallas del mercado”. Mientras que los segundos argumentan en función de las “fallas del gobierno”. Para estos el mercado tiene “una mano invisible” (seguramente muy invisible y lenta para ansiosos deseos), por lo que sustentan sus ideas en la defensa y primacía de los derechos individuales, así como un gobierno limitado. Para los primeros el Estado tiene como función la regulación y corrección de las supuestas fallas del mercado, con soluciones constructivistas, bajo la creencia que una mayor intervención resulta más próxima al óptimo paretiano. Para los segundos la acción del Estado no es siempre correctora, (en hacerla visible y mostrar sus beneficios se esmeran los gobernantes), es en sí misma un problema y trae otros, difíciles de visualizar, aunque no sean intencionados, y con consecuencias e ineficiencias no deseables, ni esperadas, o sus daños colaterales, dado que implica una interferencia coercitiva en la vida económica. (Hayek, F 2008b, Cap. III, Sección 3, párr. 2), de igual forma que altera el orden espontáneo que pone la sociedad en marcha, sin la necesidad del poder central. Una sociedad libre mantiene el orden, no porque cada persona reciba instrucciones de qué hacer, sino porque las tradiciones que desarrollan y las instituciones heredadas de la sociedad humana, permiten a la gente lograr sus propias metas y, haciéndolo, también cumplen con las metas de los demás. El

comportamiento de la gente sigue ciertas pautas, que lo hacen socialmente aceptable, y porque así ha permitido prosperar alcanzando sus fines a los que las seguían. (Ashford, N 2010:2)

Desde mediados a fines del Siglo XX se ha avanzado en lograr un mayor número de sociedades democráticas. Pero no todas las democracias son iguales. Ni todas han avanzado de igual forma y al mismo tiempo. De hecho existen grandes diferencias entre unas y otras. La premisa que en principio –y aún hoy– es sostenida para esta conformación democrática fue pensar que “..si no se haya restringida por controles externos una minoría de individuos ejercerá la tiranía sobre una mayoría de individuos. Y si no se haya restringido por controles externos, una mayoría de individuos ejercerá la tiranía sobre una minoría de individuos,..” (Dahl, R. 1989:16-17). Si esto es así, aún en las democracias consolidadas, los individuos o facciones dominantes interferirán mediante acciones de gobierno ejerciendo su poder, lo que también altera la distribución de los bienes y recursos en la sociedad –y en las democracias menos desarrolladas– podrán disponer según su voluntad entre márgenes institucionales menos acotados.

Los individuos pueden satisfacer sus necesidades a través del estado o a través del mercado. Los bienes públicos son en general resorte del estado y los bienes privados se definen en función de su exclusión y rivalidad: los primeros no rivalizan ni excluyen y los segundos sí. Otros bienes tipo llamados comunes (no excluyen pero rivalizan) y los bienes club (no rivalizan pero excluyen). Pero los bienes públicos requieren para su ejecución del financiamiento necesario, que es el financiamiento del estado. Las políticas de gobierno –que son políticas públicas– en bienes públicos o comunes. En ello también reside la discrecionalidad en la elección de políticas públicas entre alternativas diferentes por parte de los gobernantes, con criterios arbitrarios de prioridad, y que maximizan sus propias preferencias, por lo que las transforman en “bienes políticos”, las que pasan a formar parte de los intercambios, negociables entre grupos de interés. (Buchanan, J 2001:23)

Si bien este es un marco general de discusión, las sociedades democráticas se desarrollan y obtienen resultados políticos y económicos diferentes. Para lo que son necesarios otros componentes para que esto suceda de una forma y no de otra. Es decir se obtengan resultados deseables. Algunos de los aspectos más importantes que intervienen en ello es el marco institucional, en el que se establezcan y cumplan reglas creíbles, como también la función de los incentivos, las sanciones, el reconocimiento de derechos, la rendición de cuentas y la vigencia del derecho, con una justicia independiente. Las instituciones se

modifican para perdurar. Esa es la razón de su supervivencia. (Ostrom, E. 2000:266). Si bien E. Ostrom se refiere a los recursos de uso común (RUC), que rivalizan pero no excluyen, son relevantes sus apreciaciones sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y social, y para cualquier tipo de bienes en intercambio. Pero hace la salvedad que son las realizaciones de políticas públicas en pequeñas comunidades, en las que el control y participación social es posible, donde es evitable la conocida “tragedia de los comunes”, tanto como las pérdidas ocasionadas en la maraña burocrática de los gobiernos centralizados. La autora intenta encontrar un camino alternativo en base a la auto-organización y la autogestión, de los recursos de uso común (RUC). (Lara, H 2002:265)

Muchos científicos políticos han puesto gran énfasis en solucionar los problemas del poder político gubernamental y las consecuencias de sus excesos y/o intervenciones –ya sean intencionadas o no– con medidas de tipo constitucional, es decir: centrándose en lo normativo, como por ejemplo modelos constitucionales que permitan establecer límites y disminuir los costes un función de la regla de la unanimidad. (Buchanan, J. y Tullock, G. 1993:109) Pero para otros no es posible conseguir ninguna solución al problema a través de reglas constitucionales o de otros procedimientos similares. (Dahl, R. 1989:154). Ya que no puede considerarse las reglas constitucionales como factores fundamentales e independientes en el mantenimiento de las relaciones en democracia; más bien, las reglas mismas parecen ser funciones de factores subyacentes no constitucionales. Ni las reglas constitucionales son tampoco importantes como garantía de protección ante el gobierno de una mayoría abusiva, ni de la libertad en contra de la “tiranía de la mayoría.” (Dahl, R. 1989:178-179)

En realidad las diferencias en los resultados son difíciles de explicar solo por ajustarse o contravenir normas constitucionales, que muchas veces no son una barrera difícil de sortear. En cualquier caso el acuerdo constitucional es una institución en un conjunto complejo de instituciones que ordenan la sociedad. Pero la misma constitución puede ser vulnerada por la acción política de los mismos gobiernos.

El pensamiento actual –aún en debate– concluye que esos resultados diferentes se deben tanto y aún más, a condiciones sociales que se explican por el desarrollo de marcos institucionales. Ese avance, sin embargo, no ha sido ni lineal, ni parejo. Las sociedades han avanzado y retrocedido en el marco de una senda general de progreso que se desata sobre todo a partir de los cambios institucionales que limitaron el poder, garantizaron el respeto de los derechos individuales y permitieron el despliegue de la creatividad y el

esfuerzo humano para superar los límites que nos impone la escasez. (Krause, M., 2015:4). En todo este proceso por supuesto juegan variables sociales múltiples e interdependientes, con interacción cada una de diferente intensidad y peso relativo, así como de oportunidad, que se describen como “sistemas complejos” de ordenamiento espontáneo. La mayoría de estas instituciones no fueron inventadas en un momento concreto por una persona y menos por las acciones intencionadas de los gobiernos, sino que son el producto no deliberado de un proceso evolutivo, que se construyen y comparten por grupos de individuos que delimitan un orden, cambiante, de acciones posibles y efectivas para ellos. Lo que puede tomar muchísimo tiempo, como una mano invisible social. (Hayek, F 2004:353)

Sin entrar en consideraciones sobre la condición/naturaleza del hombre, el desarrollo de la sociedad ha constituido un proceso evolutivo sustentado en actitudes tanto egoístas como cooperativas. Aunque las primeras indujeran las segundas como necesarias ya que la cooperación promueve el mejor logro de los fines particulares. En otras palabras: la cooperación es útil, en un marco en el que cada cual, aún en la búsqueda de sus propios intereses, facilita que el mismo y los demás logren los suyos. Obviamente estos conceptos evidencian que en una sociedad libre y sin interferencias las transacciones son siempre de suma positiva. Y ese es el papel desempeñado por la tradición y por las instituciones en la sociedad: dar estabilidad y previsibilidad a la acción humana en un marco de incertidumbre. (Martinez Messenger, 2013: Cap. VII, Párr. 11)

Este fue el núcleo de pensamiento de la ilustración escocesa. (Gallo, E 1987)

De hecho si partimos del supuesto (praxeológico) que el individuo por su acción deliberada busca satisfacer necesidades insatisfechas, cuya valoración es subjetiva, para lo que elige según sus preferencias, aquellas alternativas que le permiten pasar de una situación dada a otra que considera más ventajosa, calculando que los costos no superen los beneficios esperados, y tanto los costos como los beneficios, acuerden con la valoración subjetiva que tiene de ellos (Mises, L.1968:45-51).

Lo anterior en lo referente a “calcular”, no supone una acción estrictamente racional, permanente, deliberada y ni siquiera intencionada, a la que el sujeto está atento de manera continua y permanente. La elección es en la mayoría de los casos intuitiva e influida por factores que no son precisamente racionales porque intervienen las emociones, la cultura, patrones de comportamiento moral, circunstancias, afectación potencial y supuesta de terceros, etc. lo que lo convierten cada decisión en un mix económico-psicológico-social. (Santanatoglia, E. 2016, Cl. III)

Partimos del supuesto que en todos los casos los individuos poseen información y racionalidad limitadas, así como que sus acciones responden a comportamientos complejos, con capacidades diversas para procesar información y para relacionarse con los demás, que se expresa en el conjunto, por agregación de preferencias individuales. La información que cada individuo tiene es en general de tipo práctico, está dispersa y está sujeta a continuas modificaciones. Mientras que la información acumulada por las instituciones sociales a través de prolongados procesos evolutivos nunca puede ser captada en su totalidad y plenitud debido a las limitaciones del conocimiento humano (Martinez Messenger, 2013: Cap. VII, Párr. 14) En este contexto las formas de relación resultan indispensables para comprender no solo la conformación de sociedades y organizaciones democráticas diferentes, sino para explicar que ellas son las que posibilitan (o interfieren) en los intercambios de todo tipo, para que cada uno alcance los fines y bienes que requiere y que –individualmente– le serían mucho más difíciles de alcanzar. Este marco de cooperación –necesario para la satisfacción de necesidades individuales– tiene también varias dificultades que sortear. Finalmente las sociedades se fundan, desarrollan y crecen en función de todo tipo de intercambios que satisfagan a las partes. (Mises, L 1968:326). Las consecuencias no intencionadas o no buscadas que surgen de ello son costumbres y normas, que por ensayo y error van conformando un marco social de desarrollo espontaneo, que –siempre que tiendan al respeto de acuerdos básicos, como los derechos que los individuos consideran para sí fundamentales o los acuerdos que permiten la conveniencia mutua– facilitan la convivencia en armonía. El comportamiento de la gente sigue ciertas pautas, porque fueron aceptadas por la sociedad y así han permitido prosperar a los que las seguían. (Ashford, N 2010:2)

“El bien común no es en este sentido un estado particular de cosas, sino que consiste en un orden abstracto en que en una sociedad libre debe dejar indeterminado el grado en que las múltiples necesidades particulares sean satisfechas”. (Hayek, F 2013:318) En este contexto se desarrollan las instituciones (formales, informales y sociales) y definen según sean respetadas, las características, función y retribución de los bienes a cada uno de los individuos en su interacción social, en un marco democrático de convivencia.

Las acciones de gobierno –su intervención– altera esta función retributiva que asignaron los intercambios y en nombre de políticas públicas (o si se quiere del bien común) redistribuye y puede afectar bienes privados, cuando una de sus funciones es precisamente la seguridad de su protección y resguardo. Cuando ello no sucede y en nombre de un supuesto bien común –que nada garantiza que así lo sea– se afectan

derechos (que son también bienes: se trata de bienes entre otros bienes), los individuos cambian su comportamiento en defensa de sus intereses.

En muchas oportunidades las mismas autoridades políticas son quienes vulneran esos derechos, que son instituciones (y mucho más en democracias *delayed* –o de bajo desarrollo– y en las que es posible la concentración del poder), vulnerando instituciones que fueron alcanzadas a través del tiempo y legitimadas socialmente, porque se consideraban útiles a los fines individuales y a su vez porque permiten el desarrollo del conjunto. En tales casos de abuso de poder, aunque se esgriman argumentos referidos a un supuesto bienestar general, deben ser considerados, en primer lugar en cuanto han sido valorados por el decisor político como contributivos y necesarios al bienestar de todos. Y en segundo lugar en el nivel de aceptabilidad que tienen los beneficios como las consecuencias que las decisiones y acción política pueden tener para el conjunto.

Aún ante un comportamiento ejemplar por parte de los gobernantes, pueden ante determinadas circunstancias orientar políticas que no se expresen en los mejores resultados. Lo que solo sería concebible como error, cuestión si se quiere implícita en el quehacer humano. Pero muchas otras veces (o siempre) existe intencionalidad real no explícita en la intervención y aunque se declamen diferentes argumentos (apelando a los deseos o las ideas instaladas en la sociedad), las políticas públicas se transforman en “bienes políticos”, con los que el gobernante puede desear hacer a su antojo, aunque las consecuencias resulten en perjuicios, a veces graves, para algunos o el conjunto social.

Lo anterior nos invita reflexionar sobre el estado, y analizar cuáles son los límites del mismo y de los gobernantes, ante recursos escasos y necesidades (o requerimientos) ilimitados, en la provisión de políticas públicas y –en nuestros casos de estudio– su colisión con los derechos de propiedad, así como también sus consecuencias.

Como se ha mencionado, casi todas las naciones del mundo han evolucionado en los últimos años hacia sistemas de tipología democrática, aunque no todos hayan alcanzado el mismo grado de desarrollo y aún persistan muchos con características autocráticas y aún otros claramente autoritarios. Considerando que la democracia es un proceso siempre perfectible, existen de acuerdo a determinados parámetros de valoración las que han logrado un alto grado de desarrollo. Sobre 173 países solo 56 podrían alcanzar esa calificación. (Proyecto V-Dem 2016) Los demás tienen formatos (autocráticos o aún tiránicos) que los alejan en mayor o menor grado del ideal democrático.

En todos los países con alto desarrollo democrático uno de los aspectos que se destaca es la calidad de sus instituciones. Cuanto mayor respeto de sus instituciones, mayor

desarrollo democrático y mayor desarrollo económico y social. Una de las características de los países de sólida calidad institucional es que los gobiernos cambian por un signo u otro pero parece existir un consenso básico y fundamental en relación al respeto de cierto marco institucional que se sostiene en el tiempo. Este consenso en sí mismo, es de un valor institucional fundamental, ya que se convierte en la columna central de lo que llamaríamos “seguridad jurídica”. Más que el dictado de norma o constitución alguna. (RELIAL, ICI 2016:14) Se entiende que la propiedad privada de bienes es una de esas instituciones y se trata de un derecho básico sobre el cual se asienta el desarrollo socio-económico del país, pues es en base a este derecho que cada uno sabe de que puede disponer y como, para efectuar intercambios libres.

Dos aspectos a tener en cuenta: cuando los individuos cuentan con la debida libertad y sus decisiones maximizan sus satisfacciones, todas las oportunidades de beneficios individuales y colectivos están aprovechadas y además toda la organización colectiva es el resultado de intercambios libremente consentidos. (Gatty, J 2005: 34)

La Argentina constitucionalmente adhiere a la vigencia del derecho a la propiedad privada y al sistema económico de producción y comercialización capitalista (CN Art. N°14 y 17, sancionada por Ley N°24.430 del 15/12/1994).

El derecho de propiedad se encuentra consagrado constitucionalmente y regulado por el Código Civil y Comercial (Ley N°26.994/2014). Se trata de un derecho individual, no es un derecho absoluto, cuyas limitaciones están dadas por las leyes, aunque, cuando se lo transgrede o vulnera, además de necesitar un excepcional fundamento –razones de utilidad pública o interés social– se debe indemnizar con justas compensaciones, así como se deben calcular muy cuidadosamente sus consecuencias.

Este es un trabajo de investigación política que aborda tanto aspectos teóricos referidos a la toma de decisiones gubernamentales sobre los bienes del estado y las políticas públicas, las motivaciones que los orientan, su sustentabilidad y sus consecuencias; así como su contraparte: en nuestro caso de estudio la intervención estatal y su afectación del derecho de propiedad (o su intento) y sus efectos no deseados o esperados –y poco destacados– sobre los individuos y el conjunto social.

La elección del tema se encuentra vinculada a la tarea docente y de investigación del autor en temas de Políticas Públicas, en ámbitos universitarios.

Como objeto de análisis empírico se estudiarán dos políticas que fueron implementadas (como es de suponer no casualmente) en el año 2008: 1) La Resolución 125 del 10 de Marzo de 2008, referida a la modificación de las retenciones impositivas de (NCM),

sobre cereales y oleaginosas, y 2) La Ley N° 26.425 de Noviembre de 2008, que crea el SIPA, de unificación y estatización del SIJP (creado por Ley N°24.241, y que incluía un régimen de reparto y un régimen de AFJP o de capitalización).

El motivo de análisis de ambos objeto de estudio, se basa en que aparentemente se trata de dos políticas de intervención con características diferentes, y sin embargo del análisis se desprende que en muchos puntos existen coincidencias que son objeto de la presente investigación.

Por otra parte el resultado en el primero de los casos fue adverso para los deseos del gobierno, con amplias movilizaciones de los sectores interesados y otros. Mientras que el segundo pareció favorecer al gobierno ya sancionada la Ley N°26.425.

Pero ambas políticas presentan aristas de causas y consecuencias que merecen un mayor análisis y profundización sobre sus causas y efectos, y ello hace a la importancia del presente estudio. Por otro lado tratándose de políticas públicas en las que diversos grupos podrían ser afectados en sus derechos de propiedad resulta de interés el análisis de en qué medida –en el primer caso por la intención y en el segundo por su concreción– se pudieron generar incentivos (si es que en ambos se vulneraron las instituciones), en el comportamiento, inicialmente de los directamente involucrados y por extensión en muchos más. En Argentina en el año 2008 fueron ejecutadas muchas políticas públicas, pero la elección de las mencionadas debe a que fueron realizadas en el mismo año, en contextos similares y en las que puede analizarse la afectación de los derechos de propiedad (un intento en el primer caso y una expropiación o confiscación, según se analice, en el segundo).

Un estudio de investigación de esta naturaleza resulta relevante porque que pone en discusión el intervencionismo del estado en cuanto a las políticas públicas, sus formas y límites, como las consecuencias de no respeto a las instituciones que las mismas pudieran generar.

Lo anterior en virtud que la sociedad pudo haber percibido arbitrariedad en las políticas del gobierno, que incluso no se respetaron la leyes, ni las instituciones (en nuestro caso el derecho de propiedad) y que en alguna medida, esta percepción indujera actitudes y comportamientos de autoprotección (si se supusieran indicios de iniciales desequilibrios macroeconómicos) e incidieran a su vez sobre las variables económicas.

En ciencia política el estudio del uso de los recursos públicos –en el sentido de análisis de flujo: ingresos y egresos– es siempre un tema controversial, por muchos motivos.



En primer lugar porque nos expresa el proceso dinámico de esos flujos, cual es la situación en un momento dado del estado en la economía y cuáles son las decisiones gubernamentales que se toman con diferentes objetivos, pero fundamentalmente con diferentes concepciones y conocimiento de las consecuencias. Independientemente de posiciones políticas contrapuestas, la relación entre la economía y las políticas públicas es recíproca, pues estas requieren de recursos que el Estado debe proveer para llevarlas a cabo. Ello nos introduce en el análisis de los procesos de financiamiento del estado, sus políticas y la orientación del gasto y su legitimidad tanto social, como jurídica, habida cuenta que tratándose de transferencias de unos grupos a otros, imponer una pauta prediseñada a la sociedad sería suspender su funcionamiento espontáneo como una fuerza creativa e implica direccionalidad de la acción política hacia un presunto mayor bienestar general, que puede no resultar tal.

En segundo lugar lo anterior encuentra limitaciones legales (incluso Constitucionales) que debieran contemplarse aunque se tratara de la búsqueda de un objetivo superior.

Si en algún caso –no justificado por fuerza mayor– estos procesos no fueran respetados los mismos requisitos de la democracia entrarían en conflicto y ese sería el caso en el que alguna política pública no respetara (o avasallara), por ejemplo: los derechos de propiedad (consagrados constitucionalmente en nuestro país), y es muy probable que ello generara incentivos de auto-protección que pudieran (por agregación), como efecto no deseado y de la inseguridad jurídica resultante, tener alguna incidencia en las variables macro-económicas del país. El estudio pone en discusión el papel del estado, la implementación de políticas públicas, su financiamiento, sus formas y sus límites, habida cuenta que se parte del concepto que nunca son inocuas, si como se presupone que en ambos casos la intencionalidad, no expresa, fue incrementar el financiamiento del tesoro.

Las preguntas problema que el autor se ha formulado son: ¿en qué medida, en un estado democrático, la intervención gubernamental puede vulnerar las instituciones que una sociedad ha consagrado constitucionalmente y cuáles son las consecuencias derivadas que puede ocasionar esa intervención? y ¿En el caso de la Resolución 125/08, como en el de la Ley N°26.425/08, la intervención gubernamental vulneró de alguna forma el derecho de propiedad?

## **2 Objetivos**

### **2.1 Generales**

- Analizar la forma en que se caracterizó la acción política en democracia, así como la intervención –siempre tendiente a su expansión– del gobierno en el período de estudio (2008), en nuestro país.
- Analizar el derecho de propiedad (desde lo institucional y lo normativo), sus fundamentos, evolución, conceptualización, límites, e importancia como institución de gravitación individual y social.

### **2.2 Específicos**

- Analizar la Resolución 125/08, como política pública instituida, motivaciones declamadas, las presuntas, así como su evolución y si en su caso existió el riesgo de violentar el derecho de propiedad.
- Analizar la Ley N°26.425, como política pública instituida, las motivaciones declamadas, las presuntas, así como su evolución y si en su caso se avasalló el derecho de propiedad.
- Analizar las consecuencias de la violación del derecho de propiedad –como expresión de no respeto a las instituciones– sus impacto en el comportamiento de los individuos, (los directamente implicados en los dos ítems anteriores y los que no), por agregación y en qué medida ello formó parte del deterioro macroeconómico que puede suponerse derivado.

## **3 Hipótesis :**

La causalidad y decisión de implementación de políticas públicas por parte de los gobiernos siempre representa transferencia de recursos. Muchas políticas públicas tienen causales no explícitas y con frecuencia presentan colisión de derechos. El derecho de propiedad es una institución reconocida constitucionalmente porque es un instrumento fundamental para facilitar a los individuos el pleno ejercicio de su libertad de actuar, comerciar y obtener sus propios objetivos de vida.

Es el caso de la Resolución N° 125 como en de la Ley N° 26.425, ambas del 2008, la causa central que las origina fue la necesidad de sustentar financieramente un gasto público expansivo que el gobierno había adoptado como política económica y sus

consecuencias en gran parte contribuyeron a un marco de incertidumbre e inseguridad jurídica que orientó conductas protectivas por parte de la población, con consecuencias deletéreas para la economía.

- **Definiciones**

**Recursos públicos:** Se refiere a todo tipo de recursos: financieros, edilicio-arquitectónico, humanos, tecnológicos, insumos, etc. de los que se vale el Estado para su administración, sustentabilidad y ejecución de políticas (de cualquier tipo a las que esté habilitado), así como aquellas a las que esté obligado por disposiciones y normas vigentes. Se trata de recursos forman parte del stock o de lo que se obtiene por las diferentes medios de financiamiento del Estado. Los gobernantes están obligados a su administración mediante una asignación eficiente. Ello comprende el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados por los sistemas que conforman la administración y, a través de ellos, por las entidades y organismos participantes en el proceso de planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos. El registro de la información es único y de uso obligatorio por parte de todas las entidades y organismos del Sector Público, a nivel nacional, provincial y local. La Ley N° 24.156/92, en su artículo 4° inc. a) establece su objetivo de aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. (Ley de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Ley N°24.156)

**Acción política:** Resulta difícil distinguir entre las políticas concretas y la política en general (de hecho el termino francés *politique* abarca ambas acepciones). La formación y actividad política constituyen el núcleo del proceso. La acción política constituye una acción preferente, que puede llevar adelante cualquier ciudadano, y que tiene la intención de generar cambios en función de lograr sus objetivos. (Bealey, F 2003:16) (En este trabajo el autor se referirá puntualmente a las acciones políticas que con el formato de políticas públicas llevan adelante los estamentos gubernamentales).

#### **4 Organización del trabajo y metodología**

Cuando hablamos de investigación en las ciencias sociales nos referimos, al tratar temas como el de la presente investigación, al estudio de las circunstancias históricas, psicológicas y sociales (que incluyen las políticas y las económicas), de fenómenos complejos en los que actúan múltiples variables, de diferente peso relativo, entre las que también participa el azar, en forma sincrónica o por el contrario a destiempo (sin oportunidad aparentemente vinculante), y actuando incluso unas sobre otras de diferente manera, las que son analizadas, como fenómenos cuya interacción provoca consecuencias previsibles. Estos fenómenos son pasibles de ser conocidos y analizados en su contexto a partir de una hipótesis, cuyo enunciado es conjetural y aunque pasible de comprobaciones, estas son siempre falibles, falsables y temporales, en el sentido de que en su evolución la ciencia siempre ofrece nuevas perspectivas de interpretación. (Popper, K 1972-237-259)

Que en cada caso las circunstancias sean particulares no excluye sino que reafirma, que existen condiciones y características “universales” y pasibles de un orden espontáneo fruto de la acción humana no deliberada. Los fenómenos sociales implican “consecuencias no intentadas”, evoluciones o involuciones que escapan a planes deliberados de una persona o un grupo de personas. Hay en los fenómenos sociales algo que se puede estudiar pero no planificar. Son el resultado del un conjunto infinito de relaciones entre personas (inter-subjetividad), que constituyen el mundo social y ese mundo social tiene sus valores morales como constitutivos, que son parte de su horizonte cultural. Y ese orden tiene que ver con un tema esencialmente filosófico: la racionalidad del ser humano, racionalidad falible, incierta, pero racionalidad al fin. Simplemente, ese mundo social tiene una evolución o involución espontánea, esto es, una serie de interacciones no intentadas que no se reducen al sólo juicio ético de cada acción en particular. (Zanotti, G 2006:23-24)

Este es el abordaje metodológico –desde un racionalismo crítico– en el que “el eje central de la interpretación es político” tal como postula P. Feyerabend (Citado por Zanotti, G 2014, Cap VI, párr.5), por lo que en nuestro caso se analizará la acción política como intervención estatal mediante las dos políticas públicas mencionadas (la Resolución 125/08 y la Ley N°26.425/08) en lo referente a sus causas presuntas y consecuencias derivadas. El método es descriptivo con base hipotético deductiva.

Se trata de un trabajo de investigación cuyo paradigma es de tipo mixto (Mixed methods) (Hernández Sampieri, R ; Fernandez-Collado, C y Baptista Lucio, P. 2006:755) Que se realiza utilizando como medio tanto técnicas cuantitativas y cualitativas concurrentemente. La mayoría de las investigaciones mixtas agregan rigor a las investigaciones científicas y son hoy consideradas complementarias (criterios de *complementariedad*). (Sánchez Gómez, MC 2015:13) Este método nos permitirá comparar y complementar las interpretaciones y consideraciones del análisis de textos y documentos, que sustenten la argumentación del marco conceptual con los resultados que se obtengan de las fuentes de datos secundarias y permitan la verificación de la hipótesis. Se realizan formas de triangulación metodológica de las fuentes.

En cuanto a la estrategia de análisis del objeto de análisis se provee de evidencia empírica sobre hechos que no siendo relativamente recientes, existen documentos, declaraciones de los involucrados e información testimonial de informantes clave. (Chitarroni, H 2015a:124-127) Como modelo lógico se trata de una investigación de tipo hipotético-deductiva con aspectos descriptivos respecto de los episodios que son objeto de estudio. En primer lugar se parte de un diseño exploratorio-descriptivo de un marco conceptual y exploratorio-explicativo en lo referente al objeto de estudio. Las técnicas que son utilizadas se basan en fuentes bibliográficas, como a su vez de análisis documental, fuentes de información derivadas de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales reconocidas sobre temas específicos en los que tengan referencia y también entrevistas a personajes clave en temas determinados. A su vez y dado el carácter mixto de la investigación se recurre a fuentes secundarias de información cuantitativa. La técnica de recolección de datos se basa en análisis de fuentes de datos secundarias, obtenidas de la misma bibliografía, de fuentes de información de organismos nacionales, como no gubernamentales y/o de las mencionadas entrevistas.

Todo lo que ha permitido el análisis de una matriz de datos y sus componentes, lo que otorga integridad y consistencia a las mismas. (Chitarroni, H 2015b:193-196)

La temporalidad del análisis es transversal dado que se refiere al año 2008, porque las políticas instituidas a cuyo estudio se remite la presente investigación fueron ambas en ese año, en la Argentina, en el sentido que se trató de políticas públicas establecidas desde el gobierno nacional. El basamento analítico del objeto de estudio es la explicación y descripción del mismo, partiendo de la hipótesis expresada para explicar las políticas mencionadas como causales del fenómeno. Asimismo posibilitar la deducción de las consecuencias o proposiciones que se verifiquen en la propia hipótesis. Por otra parte se

realiza la comprobación de la veracidad de los enunciados deducidos comparándolos con los hechos observados. (Mendizabal, N 2006:67-68) (Maxwell, J 1996:3) y (Pole, K 2009:41)

El estudio del objeto empírico de estudio es abordado también desde una perspectiva comparativa, dado que se trató de dos políticas públicas diferentes: una de ellas (la Resolución N°125) referida a las retenciones a los cereales y oleaginosas respecto de los derechos de exportación y la otra (la Ley N°26.425) referida a la estatización de las AFJP, ambas de características aparentemente diferentes, pero en varios puntos coincidentes. En primer lugar se trató de dos políticas públicas que se instituyeron en 2008, es decir con relativa proximidad en el tiempo, lo que no es azaroso, porque dan fuerza al supuesto de causas originarias relacionadas. Desde esa perspectiva se analiza que las circunstancias del contexto internacional y nacional determinaron por parte del gobierno la necesidad –y por ello la decisión política– de posibilitar mayor financiamiento del estado para mantener políticas económicas expansivas. Es decir sus causas originarias fueron similares. Sin embargo las reacciones que se expresaron por parte de los damnificados fue totalmente divergente: en el caso del conflicto con el campo la repercusión alcanzó no solo a los afectados directamente sino a la sociedad misma en su conjunto. Mientras que en el caso de la estatización de las AFJP las repercusiones fueron aisladas y mayoritariamente individuales, salvo escasos reclamos.

Otro aspecto es que, de forma diferente –en un caso por un medio impositivo y en otro por un medio confiscatorio– ambas fueron atentatorias contra el derecho de propiedad, es decir: el mismo derecho fue vulnerado (en el caso de la Resolución N°125 no pudo concretarse), de modos diferentes en el mismo año, por circunstancias o causas similares, con expresiones sociales diferentes y resultados diferentes. También dado el contexto y las políticas que se llevaron a cabo se analiza el comportamiento de las variables económicas a partir de las acciones de intervención del gobierno y sus consecuencias en el comportamiento protectorio de los individuos. Para lo que fue necesario recurrir a fuentes secundarias de datos cuantitativos. (Chitarroni, H 2015c: 296) Es decir que la investigación también se encuentra dirigida al análisis de similitudes y diferencias entre ambas políticas. Y el supuesto que las mismas tuvieron consecuencias en alguna medida que pueden ser de importancia en las variables macro-económicas. De ambas políticas se recurrió para su análisis descriptivo, a la literatura (textos) existente, el análisis documental (normas, leyes y documentos oficiales), la selección de la amplia difusión que existió en los medios (selección de aquellos documentados) y se recurrió a los

trabajos de investigación relacionados con el tema, documentación oficial, análisis de las normas y leyes de referencia (fuente de análisis documental), y una selección de la multiplicidad de discursos oficiales. (Chitarroni, H y Aguirre, S 2015: 472-477).

También se recurrió a informantes clave –en todos los casos con entrevistas no estructuradas y grabadas– como para dar cuenta de los hechos en los que fueron parte y sus interpretaciones. Los textos son incorporados en el texto de la presente en el Anexo Entrevistas (pp.285), (tal como fueron entrevistados con las técnicas de entrevistas adecuadas), ya que también fueron partícipes de los sucesos a los que se refiere el objeto de estudio del presente: las políticas que condujeron al “conflicto con el campo” por la resolución N° 125, y a la “estatización de las AFJP” por la Ley N° 26.425. Se parte del supuesto a verificar que ambas se instituyeron con el objetivo de incrementar el financiamiento del estado, en circunstancias muy particulares, aunque las mismas atentaran contra la plena vigencia de los derechos de propiedad, con diferente modalidad, en el marco que los gobernantes deben velar por las consecuencias de sus acciones políticas.

En su definición final la Resolución 125/08 fracasó, en su tratamiento legislativo y ante una manifiesta movilización social, mientras que en el tema de la Ley N°26.425, conocida como “estatización de las AFJP”, permitió su sanción y que el proyecto originado en el gobierno fuera resuelto según su interés, con pocos sobresaltos sociales.

En nuestro caso se analizaron las causas y consecuencias eventuales que se suceden cuando el poder público no respeta (o lo intenta) las instituciones en alguno de sus aspectos, como por ejemplo en nuestro objeto de estudio: el derecho de propiedad.

La exposición de la investigación se inicia como es de rigor con la carátula, (I) el resumen, y (II) el índice correspondiente. Lo anterior anticipa sobre el tema cuyo tratamiento específico se expone en los capítulos.

Los capítulos (III) incluyen: en el Cap. 1 la Introducción y planteamiento del problema, que finaliza con la pregunta problema que se formula el autor. En el Cap. 2 se plantean los objetivos generales del trabajo y los objetivos específicos. En el Cap. 3 se plantea la hipótesis sobre la que se basa el análisis de la investigación. Al que se agregan algunas definiciones que se consideran relevantes. En el Cap. 4 se detalla la organización del trabajo y su metodología. En ingresando en el Cap. 5 con criterio analítico descriptivo se analiza el estado del arte como introducción al marco conceptual que incorpora: 5.1 Los fundamentos de la acción de gobierno y las políticas públicas, 5.2 El financiamiento del Estado y 5.3 Sobre el derecho de propiedad. En el Cap. 6 se expone el marco teórico que

incorpora 6.1 El contexto de la democracia Argentina en el período en estudio, 6.2 Introducción al concepto de políticas públicas, 6.3 Las fallas del estado, 6.4 El análisis económico de la acción política, 6.5 Las políticas económicas, 6.6 Las instituciones y el derecho de propiedad. En el Cap. 7 nos introducimos en objeto empírico de estudio desde la perspectiva de las Políticas Públicas en la Argentina en 2008, capítulo en el que se realizan en: 7.1 Consideraciones preliminares, para luego analizar en 7.2 La Resolución N°125 y en 7.2 La estatización de las AFJP. Finalmente en el Cap. 8 Conclusiones.

Los títulos de los capítulos dan una primera idea sobre la organización de la investigación y los temas tratados.

Una vez finalizados los capítulos se presentan: (IV) Bibliografía, (V) Otras fuentes consultadas, (VI) Anexo entrevistas y (VII) Anexo figuras e ilustraciones.

En los capítulos el autor lo ha llevado adelante con criterio analítico descriptivo, y el agregado de fuentes de datos de información secundaria, lo que caracteriza el paradigma mixto de la investigación. El desarrollo será hipotético-deductivo según se ha explicitado, que permitirá el agregado, en cuanto a lo interpretativo conceptos, aportes e interpretaciones propias del autor.

Cabe aclarar que solo tomamos en consideración –de la clasificación de los derechos de propiedad que incorpora el International Property Rights Index (Anexo Figura N°10)– el componente referido a los derechos de propiedad sobre activos físicos.

Lo anterior es debido a que las políticas instituidas referidas tienen vinculación con ese aspecto de los derechos y no con otros (el entorno y los derechos de propiedad intelectual) que el IPRI incorpora y cuyo análisis no se hace necesario a la presente investigación.

La metodología de citas corresponde al método APA, como en lo referente a los eBooks las citas en el texto comprenderán el autor, año, capítulo, sección y párrafo. Mientras que en la bibliografía se citarán como un texto con la aclaración (e-Book).

Las fuentes de información (bases de datos) consultadas serán explicitadas en cada caso así como se detallan en: V. Otras fuentes de información consultadas.



## **5 Estado del arte**

### **5.1 Los fundamentos de la acción de gobierno y las políticas públicas**

La Teoría del Estado es la disciplina filosófica que investiga su esencia, estructura, organización y finalidad. El estado, ha evolucionado tanto en su concepción, como en sus características y sus formas, a lo largo del tiempo. Desde las antiguas: Estado aristocrático, democrático o monárquico (no es difícil imaginar a los antiguos griegos discutiendo en el Ágora) hasta las que se aceptan hoy sobre su origen y evolución.

El estado moderno se concibe a partir de que se supera el feudalismo para pasar a los estados-nación. En la antigüedad la acción del gobernante –concebido como derivado de la deidad– podía disponer del estado a su voluntad.

Al respecto la circunstancia descrita seguramente fue acentuándose con gobernantes cuyo poder llegó a ser absoluto y hasta se lo creyó devenido de Dios. Por lo que encarnaban el poder de hacer las leyes, interpretarlas y hacerlas cumplir según su buen saber y entender. Este poder absoluto llegó a disponer de la vida y bienes de los gobernados que siempre fueron súbditos subyugados.

No hubo distinción entre el Estado y el gobierno de los monarcas o los señores feudales. El estado requirió para su funcionamiento, sostener la vida ostentosa de muchos monarcas y señores feudales o las guerras en las que se embarcaban, que fueron los aspectos que mayores ingresos requirieron (sobre todo financieros), por lo que la intervención del estado, fue creciente a través de impuestos, o la captación de lo obtenido en la guerra, o el apoderamiento de todo tipo de recursos –el caso de los Templarios es todo un paradigma– (Bordonove, G, y Sarasola, D 1989:115) o incluso la creación de moneda.

De tal forma que todos ellos fueron causa (aunque no los únicos) de múltiples conflictos. Ya una vez ingresados en la modernidad las formas de relación entre gobernantes y gobernados fueron adquiriendo formas cada vez más democráticas tal cual las concebimos hoy, aunque sus desarrollos fueran incipientes. En particular y aunque existan múltiples formas y variantes de democracia –como un proceso evolutivo que permite de alguna forma la convivencia en la sociedad– con tendencia creciente a prevalecer en la actualidad.

Podríamos referir que inicialmente el medio que intentó regular estas relaciones, se basó en la idea de poner límites a los poderes absolutos del estado, e incluso condicionar su

intervención. En algunos casos ello se dio por medios revolucionarios violentos y en otros por procesos de adecuación de mayor civilidad.

Pero en todos los casos se ingresa a la modernidad (en el mundo occidental cuya historia conocemos mejor y nos compete directamente) el desarrollo democrático se logra progresivamente a partir de la limitación de los poderes de las monarquías absolutistas y en particular diferenciando al estado de los gobernantes, que hasta entonces habían funcionado como un todo.

La relación entre gobernantes y gobernados no ha sido siempre fácil y cuando menos resulta –como toda cuestión política– basada en el conflicto y la complejidad. Sin embargo la situación que se describe referida a gobiernos limitados, con poca injerencia en la vida civil y económica fue cambiando progresivamente y no solo alcanzó las formas de relación sino las concepciones que se elaboraron acerca del estado. Debe a su vez considerarse que uno de los pilares sobre los que se asentó la modernidad fue la construcción del Estado. (Hurtado Simo, R. 2008:1). Aunque los estados modernos adquirieron bases y formas cada vez más democráticas, –porque estado y democracia son dos caras de una misma moneda– ya que el estado llegó a ser y representa las instituciones que funcionan como un centro de poder político con fuerza y autoridad adecuados para imponer las reglas de juego, que hacen a cada uno de los ciudadanos y a la comunidad como un todo, de acuerdo a fines y valores. (Weber, M 2002:33)

No debe perderse de vista que el estado ha vivido de ingresos que obtiene de la esfera privada (aunque en el Medioevo también de las conquistas y botines de la guerra) y que deben ser desviados para sus fines por el poder político. La imposición es un atributo esencial de la sociedad mercantil. Los impuestos han aumentado de manera gradual y persistente,..(...) además para sustraer cantidades siempre crecientes para sostener un enorme aparato administrativo. (Schumpeter, J A 1983:260-261)

Mientras que la democracia es el modelo que cada país adopta y que permite una forma dinámica de aprendizaje que evoluciona hacia las mejores condiciones que permitan la convivencia y el desarrollo de los individuos en la comunidad, es decir: para que cada uno pueda desarrollar su propio proyecto de vida. Si bien esta no es una definición de democracia bien puede considerarse este su objetivo. Aunque la democracia, *stricto sensu*, es un régimen de gobierno del estado. (Strasser, C 1991:28)

Por lo menos la teoría democrática se relaciona con los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre los dirigentes. Esta sería una definición mínima. (Dahl, R. 1989:11)

Esto que se expresa tan simple no carece de dificultades, dado lo intrínsecamente conflictivo de las relaciones humanas y mucho más aún si tenemos en cuenta los profundos cambios suscitados en los últimos años tanto en el sistema de partidos como en los procesos electorarios. Que solo pueden dar limitadas respuestas al electorado, siempre diverso, que representan.

En este proceso ingresan cuestiones de significación filosófica como la libertad, la igualdad política y ante la ley, la voluntad de la mayoría y los controles (check & balances), todo lo que encuentra frecuente conflicto, ya desde lo teórico y en particular cuando existen condiciones particulares que acentúan su intrínseca complejidad, como por ejemplo: la concentración de poder y el sometimiento de todos a una voluntad mayoritaria circunstancial, ya que "...no están todos siempre en situación de comparar las alternativas de un modo racional,..." por lo que son muy a menudo manipulables. (Schumpeter, J 1983:178). Inclusive en muchos casos las decisiones que se adoptan dependen de representantes de solo una primera minoría, o acuerdos legislativos, o la simple discrecionalidad (cuando no arbitrariedad) de los gobernantes, que muchas veces están lejos de lo que se supone el primer objetivo del estado: promover al bienestar general.

Estas situaciones han sido centro de permanentes debates desde la antigüedad. A Polibio se le atribuye una concepción primigenia de un "gobierno mixto" equivalente a la división de poderes, cuestión que continuó siendo de permanente debate y que se expresa luego en la denominada democracia madisoniana, como uno de los primeros instrumentos con los que se concibe una democracia en equilibrio, con división de poderes y el establecimiento de controles y contrapesos, para el funcionamiento de los poderes del estado de manera independiente. (Dahl, R. (1989:13)

Para el estudio del Estado las dos fuentes principales son la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Dos autores tomaremos como referencia obligada de los antiguos: Aristóteles y Polibio. No hay duda de la importancia de la obra política de Aristóteles para el estudio de las instituciones políticas de las ciudades griegas, o el libro VI de la historia del Polibio para el estudio de la constitución de la republica romana.

En el primer caso Aristóteles (2005) nos plantea el Estado como una organización dinámica en permanente cambio, que reviste diversas formas, en el que conviven unos ciudadanos que habitan un territorio que, en cierta medida, identifica con la ciudad. Al respecto nos dice "...el estado en efecto es una asociación; si la organización política de

la ciudad cambia, es evidente que el estado no será el mismo,..”, y distingue claramente el estado del ciudadano. Estando el primero compuesto de partes como un todo con elementos que son su esencia. Mientras que los ciudadanos no los son solo por ser habitantes de la ciudad, sino que además tienen prerrogativas de condición; e identifica al ciudadano en virtud del rigor del derecho. (Aristóteles, 2005:67-72) Más adelante hace una clara distinción entre el estado y el gobierno, diferenciando entre “gobiernos buenos” que (son necesariamente justos) a los que identifica con el interés general y “gobiernos malos” (que llama corrompidos) cuando están instituidos en vista del interés de los gobernantes, por lo que son viciosos en su origen. (Aristóteles, 2005:79)

En segundo lugar hacemos referencia a Polibio (205-123 AC), porque siendo un historiador griego (probablemente el primero), hace referencia por primera vez a un estado que sea un régimen moderado y equilibrado, que incorpore una juiciosa mezcla de instituciones y muestre un equilibrio de derechos, deberes y funciones. De tal forma que fuera imposible, distinguir si todo el sistema fuese aristocrático, democrático o monárquico. Polibio queda impactado con la enorme expansión de la República Romana y de su constitución mixta porque considera que fue lo que permitió su enorme poderío, dado que impidió una indebida concentración de poder. (Holton, J. 2010:166-167). Se cita con frecuencia Polibio en cuya obra es quien parece combinar la concepción del estado mixto, como una primera referencia a la división de poderes. (Berns, W 2010:419) Hasta el Siglo XVII, la posibilidad de fundamentar –tal cual lo hacemos hoy– el origen lógico de la sociedad política y el Estado, era remota. Hoy se asocia el nacimiento del estado moderno con la superación de la sociedad feudal.

Desde entonces diversas corrientes de pensamiento se han desarrollado, pero para su comprensión es necesario remontarnos a quienes fueron los primeros pensadores de la condición humana, y las formas de relación entre los individuos. Si desde ese punto se nos dijera que el estado surge de un acuerdo social o político, “no habría que buscar papeles firmados o sellados para acreditar que eso es cierto”, aunque dicho contrato fuera implícito porque responde a un acuerdo de voluntades. (Rosatti, H. 2002:13-14)

El autor se refiere al contractualismo –y los representantes que describe son Hobbes, Locke y Rousseau, aunque cada uno con sus propios matices– (Rosatti, H 2002:16-22) pero antes de esta concepción contractualista es válido resumir que las corrientes de pensamiento que se desarrollaron fueron: el naturalismo clásico de Aristóteles y el teológico de Santo Tomás de Aquino. Ambos tuvieron una visión anti-evolucionista de los fenómenos sociales, porque debía preservarse la idea de un orden pre-establecido.

(Hayek, F. 2016) Y aunque durante un largo período prevaleció el oscurantismo, algo tenemos para decir de la segunda escolástica.

Los siglos XVI y XVII que se encuadran dentro de la Segunda Escolástica, conocida también como Escuela de Salamanca, entre cuyos partícipes se destacan Francisco de Vitoria (1495-1546), Domingo de Soto (1495-1560) y Juan de Lugo (1583-1660), cuyas obras pueden parecer una rareza dado el contexto del momento, pero varios hechos como el descubrimiento de América, y el hecho que Castilla –habiéndose liberado ya de la invasión musulmana– se hubiera convertido en un centro de nuevas formas mercantiles y de intercambio relacionadas con el comercio de ultramar, los llevaron a reflexionar sobre temas tan dispares como las actividades comerciales, la usura y la propiedad. (Zaratiegui, J. M. 1999:88-89)

Los autores de esta escuela fueron iniciadores de muchos principios que resultan vigentes en la actualidad, –y hacen al cuerpo de esta investigación– basándose solo en aquello que consideraron bueno y útil para la sociedad. “El sentido común de todo hombre sensato le lleva a descubrir, sin esfuerzo, que las cosas se usan con mayor eficacia cuando está claro de quiénes son. En lenguaje económico moderno: cuando están bien asignados los derechos de propiedad”. (Zaratiegui, J. M. 1999:90)

Los escolásticos desde una posición naturalista comprendieron bien tanto la importancia de la propiedad, como de otros fenómenos por lo que tuvieron fuerte influencia posterior en los autores de la Escuela Austríaca de Economía (EAE). Incluso nos sorprende que estos temas hayan sido considerados ya en épocas tan tempranas.

Por ejemplo: Luis de Molina (en el Siglo XVI) plantea que la *respublica* no se compone de familias, sino de individuos singulares y es esta visión del individuo como sujeto pre-social y pre-político, que “compone” la sociedad sin perder su autonomía (Carpintero Benítez, F. 2003:349) Su obra propiamente jurídica gira en torno al *dominium*, esto es, a los modos de adquirirlo, transmitirlo y perderlo, es decir al “derecho patrimonial” del individuo: el que se sucede entre una persona y una cosa o entre el propietario y los que no lo son. (Ibíd:349).

El pensamiento de los escolásticos se centraba en una concepción de la libertad como facultad principal no sujeta a limitaciones y anterior a todo derecho; una visión voluntarista de la ley y una interpretación antropológica individualista. (Ruiz, A. J. T. 2013:17). De sus incursiones en el análisis del comportamiento del individuo surgen sus estudios sobre el mercado y los precios, por lo que se los considera precursores de la

concepción subjetiva del valor desarrollada más tarde, como se ha mencionado, por la Escuela Austríaca de Economía. (Ruiz, A. J. T. 2013:19-24)

Uno de los aspectos más importante que atañe a este capítulo es el que los escolásticos sostuvieron –como Santo Tomás de Aquino– que las creencias y las cuestiones de la iglesia eran una cuestión de fe, mientras que la razón era el instrumento tanto de las ciencias y como de los asuntos de los hombres (y el estado), cuestiones que están más allá de las creencias religiosas o la fe y que por lo mismo tenían cursos independientes. Eso les permitió lograr avances en sus investigaciones sin verse limitados por el dogma. Con esta libertad de pensamiento superan las restricciones impuestas por las visiones del momento y entre otros aspectos concluyen en el valor e importancia de la propiedad, como que el peso de los impuestos y gravámenes determinados por el Rey, que empobrecían a las gentes y no dejaban prosperar a los comerciantes. (Ruiz, A. J. T. 2013:27)

“Denominamos contractualismo a la corriente interpretativa según la cual el Estado es el producto de una decisión racional de los hombres destinada a resolver los conflictos generados por sus instintos anti-sociales o bien para resolver los problemas emergentes de la convivencia”. (Rosatti, H 2002:16)

Así planteado el tema parecería que el estado surge de la voluntad y decisión de los hombres con un criterio y objetivos definidos. Casi un planteo teleológico: para lograr superar las conductas anti-sociales, como el egoísmo que mal se supone nos lleva a maximizar el interés personal y se opone al interés de los demás, por lo que debemos resolver los conflictos mediante la “construcción” racional y deliberada del estado que funcionará como regulador de las relaciones entre los individuos.

La concepción de este autor difiere del contractualismo y coincide con la teoría evolutiva de las instituciones, la que nos plantea el estado como una institución surgida como todas –tanto las formales, como las informales o las sociales– no como un designio o imposición del deseo y la voluntad del ser humano como podría ser un contrato, sino como una consecuencia de las múltiples interacciones e intercambios, realizados a lo largo del tiempo. Y no podemos decir científicamente si estas instituciones son buenas o malas, a menos que las observemos desde el punto de vista del efecto que hayan tenido sobre el desarrollo de la humanidad. (Hayek, F. 2016)

No es el estado el resultado de una construcción deliberada, como cualquier otra institución, sino el producto circunstancial, de la evolución social y como tal una más entre tantas otras instituciones que surgen como consecuencia de la búsqueda de los

individuos de las mejores condiciones para dar respuesta a las necesidades o a sus intereses. El hombre nunca creó deliberadamente su sociedad, esta es el resultado de lo que los hombres hacen porque entienden que es bueno para ellos. (Hayek, F. 2016)

En la condición de naturaleza, siendo cazadores-recolectores aislados, ocupados cada uno en sí mismo, en su núcleo o familia y en la búsqueda de su sustento, no existía el Estado. Luego se iniciaron acuerdos menores –entre individuos aislados– y buscando cada uno su propio interés, permitió o no satisfacer el interés del otro. En el caso de que surgiera un desacuerdo el conflicto y la lucha se hacían presentes. Pronto el hombre comprendió que era más fácil y menos riesgoso para alcanzar sus fines, encontrar formas de colaboración con otros hombres, con lo que la vida de ambos se hacía mejor y las necesidades de todos eran mejor satisfechas. Es probable que los intercambios fueran solo de elementos útiles para facilitar la vida diaria, o algunas que implicaran algún grado de colaboración. Pero cada vez se hicieron necesarios acuerdos de mayores y entre individuos o grupos para empresas de mayor envergadura. Los intercambios dieron origen a que algunos recursos fueran de uso común (o comunal) y otros de usufructo privado. Esta interpretación de la evolución de las instituciones los científicos sociales creyeron tomarla de la idea de la evolución de Charles Darwin, cuando en realidad esta idea de la evolución, vino a la mente de Darwin en 1838 cuando estaba leyendo *La riqueza de las naciones* de Adam Smith. (Hayek, F. 2016)

Thomas Hobbes en el Cap. XIII de su obra *El Leviatán*, (así como en los capítulos I y V *Del Ciudadano*), se refiere al hombre en estado de naturaleza: “..los hombres son en este punto iguales más bien que desiguales,...lo que los deviene en enemigos pues ambos pueden pretender las mismas cosas, cuestión imposible de satisfacer sin conflicto,..(..)...por lo que la guerra de los unos contra los otros es el estado natural y que obedece a tres diferentes causas: la competición, la seguridad y/o la gloria,..” La búsqueda de la paz es entonces el objetivo principal y para lograrla y sostenerla someten su voluntad y libertad al poder absoluto del soberano. (Hobbes, T 2003:125-129)

Probablemente Hobbes haya sido el primer autor que fundamentó el conflicto en el principio de escasez. A su vez fue el primer contractualista en el que los individuos subordinan su voluntad y libertad al monarca absoluto, que debe velar por la paz. Su interpretación del contrato orienta hacia el Estado Absolutista.

Para John Locke, –que recibió la influencia de Polibio con sus primeras ideas de la división de poderes y también de R. Hooker con las de “tolerancia religiosa” (Forrester, D 2010:342)– el contractualismo se deriva de condiciones similares, pero adelanta que

los hombres lo que buscan es el progreso y no tardan en encontrar otros hombres que buscan lo mismo. Y por ello se requiere establecer los límites de la ambición humana, necesarios para garantizar la seguridad y el derecho de propiedad de todos, los que deben ser establecidos por un tercero imparcial. (Locke, J 2014, §13:27) Pero a su vez concibe que el estado de naturaleza nos confiere la propiedad. (Locke, J 2014, §31:49) y expresa que la sociedad civil y la sumisión a un gobierno se justifica solamente para que la proteja. (Locke, J 2014, §124:144)

Entre los poderes de gobierno otorga preeminencia al Poder Legislativo (Locke, J 2014, §131:150) y la potestad de los ciudadanos de rebelarse y resistir con la fuerza, si no cumpliera el gobierno con su mandato, o si este fuera injusto o ilegítimo. (Locke, J 2014, §204:236).

El contractualismo de Locke dio origen al Estado liberal de Derecho o Estado mínimo en lo atinente a sus facultades y bajo nivel de intervención. (Rosatti, H 2002:20)

El pensamiento de Locke se extendió y tuvo influencia sobre la primera generación de la ilustración escocesa: B. de Mandeville, F. Hutcheson y A. Ashley-Cooper.

Por su parte J.J. Rousseau (también contractualista), aún destacando la importancia de la libertad, mantuvo una sutil contradicción entre esta y la igualdad. Ello se expresa en la consolidación de la “voluntad general”, que origina un primer contrato “el contrato social”, que resulta de subsumir la libertad de cada ciudadano en el conjunto y que en el mismo y sus propósitos reencuentra la libertad personal. Rousseau confunde moral con política. Supone un hombre inocente y bueno en el estado de naturaleza al que las posesiones vuelven perverso y egoísta. (Rousseau, J J 1999b:69) Fue uno de los pensadores en el que la idea de igualdad tuvo enorme importancia y desde ella surgieron las ideas igualitaristas, de tinte deontológico, que tuvieron gran influencia en Kant, Hegel y en J. Rawls. Por otra parte el contrato social en los términos que lo expresa resulta una ficción, porque lo es pretender alterar con ideas y preconceptos la naturaleza del hombre, o esperar que todos se comporten y acepten de igual modo todas las normas, o asuman similares objetivos de vida, o comportamiento o intereses. Su planteo es desde su origen diferente y contrapuesto a la teoría evolutiva de las instituciones.

En todo caso la voluntad expresada podría ser la de las mayorías, pero no la voluntad general porque fácticamente nunca será la de todos. Desde esta perspectiva es que da origen al contrato social (Rousseau, J J 1999a, Libro I, Cap. VI).

Con esta forma de organización y de control de los vínculos entre individuos se inicia el camino que conocemos como constructivismo que entiende la vida social como



predeterminada, planificada y ordenada a determinados fines, previamente definidos. “...los vínculos autoimpuestos por decisión común podrían tener todas las ventajas de la acción concertada...” (Rousseau, J J 1999a:296).

El contrato social derivado de la voluntad general de Rousseau transfiere el poder absoluto del monarca al poder absoluto de las mayorías. (Zanotti, G. 2014, Cap.III, párr.6). Ello representa una involución a la idea de limitar el poder absoluto y se convierte en un proceso derivado de la voluntad y del designio humano. Por lo mismo esas construcciones, son deterministas, tanto si responden a la intervención estatal sobre la vida social, como si pretenden ordenar el comportamiento de los individuos.

Los procesos de instauración de los estados-nación en Europa y la independencia de los países de toda América, que acompañó la Revolución Industrial en sus dos instancias, provocó enormes cambios tanto en las relaciones de producción, como en las relaciones sociales. Se expandió el comercio internacional y las gentes del campo buscaron en las ciudades nuevas y mejores condiciones de vida. El incremento abrupto de estas migraciones internas aumentó el número de trabajadores, que no pudo ser absorbida por las incipientes industrias. El precio de los salarios bajó nominalmente por el incremento de la oferta laboral y enormes contingentes de población, en condiciones de pobreza, emigraron a los países de América.

A mediados del Siglo XIX las ideas de Marx calaron rápida y profundamente en estas poblaciones que se sintieron marginadas y perjudicadas por la denominada burguesía.

Estas mismas poblaciones habían visto nacer en Alemania la Social-Politik del Mariscal Otto von Bismark, que inició como un avance para contener la presión de los sindicatos.

C. Marx se basó en las ideas de D. Ricardo sobre la teoría del valor. Desde Aristóteles se reconoce en el valor de los bienes un “valor de uso” y un “valor de cambio”. Marx aún reconociendo que no existe valor de cambio si no existe valor de uso, optó por definir el valor de los bienes en función del primero: el valor de cambio y este vinculado a las horas de trabajo utilizadas en su producción. (Cachanosky, JC 2014) De lo que deduce que: “..el valor de lo producido es el valor de las horas sociales invertidas en su producción,..(...)...lo que el empresario con su venta obtiene es una renta indebida (o plusvalía),..” lo que configuraba una suerte de explotación. (Marx, C 2014:108)

Para C. Marx las transacciones libres del mercado eran siempre concebidas como de suma “0”: lo que uno ganaba se relacionaba con lo que necesariamente el otro perdía. La plusvalía se asociaba a este criterio, ya que lo que ganaba el propietario de los medios de producción era lo que ganaba indebidamente a expensas de lo que perdía de ganar el

obrero explotado. De este punto había solo un paso para llegar a la lucha de clases con el objetivo de derrotar a la burguesía, una guerra revolucionaria, establecer la dictadura del proletariado, para llegar al denominado “hombre nuevo” (notar aquí la similitud con Rousseau), y lograr la igualdad entre los hombres, incontaminados de los males de la sociedad capitalista, que debía fundir la libertad de cada uno en el conjunto social y en el que cada uno reencontraría su propia realización y en igualdad. Una nueva sociedad era necesaria e inevitable según su interpretación dialéctica de la historia. Parea ello era indispensable llegar al poder por medio de la revolución y el Estado sería el propietario de los medios de producción, que siendo del Estado volvían a ser de todos, es decir del pueblo. (Marx, C y Engels, F. 2014)

La revolución comunista de 1917, sucedió en la Rusia zarista (un país sin desarrollo capitalista), como un sistema económico-político colectivista –basado en un modelo de pretendida igualdad– y tal lo que predijeron los austríacos (en especial L. Mises y F. Hayek), la planificación centralizada (constructivista de la vida social, económica y política de los individuos), fracasó dado un proceso de producción ineficiente (Mises, L 2010:264) debido a la imposibilidad del cálculo económico ante la ausencia de un sistema libre de precios. (Mises, L 2007:51) A lo que se sumó la incapacidad de contener todo el necesario conocimiento en unos pocos para que puedan planificar y “construir” un rumbo social eficiente. Las limitaciones impuestas al conocimiento y a las capacidades del saber humano se deben a que el mismo se encuentra en condición dispersa y fragmentado entre miles de individuos, lo que debería reconocerse como imposibilidad a la imposición de un pensamiento único. (Hayek, F. 1945:526)

Estos, entre otros muchos factores llevaron a que el 9 de Noviembre de 1989 cayera el muro de Berlín, todo un símbolo del fracaso comunista.

No fueron las cosas tan simples para el capitalismo y la economía de mercado. La crisis del '29, marcó un hito en el aparentemente incontenible desarrollo capitalista. La resolución del ciclo económico recesivo –que ya había sido anticipado por los austríacos– fue superado gracias a la 2ª. Gran Guerra que reorientó los procesos de producción.

Sin embargo las huellas del cimbronazo político y económico quedaron como una marca en la población que políticos mediante, aceptó las interpretaciones que J. M. Keynes propuso en su *Teoría general del Empleo, el Interés y el Dinero* (1936), en el que aboga directamente por la intervención estatal en la economía en situaciones de crisis, mediante el estímulo a la demanda agregada. Para la clase política este fue un argumento más que

suficiente para abrir la puerta de la intervención estatal en forma creciente, permanente y en todos los aspectos de la vida social.

El Estado de Bienestar (*Welfare State*) fue el resultado, que intentó a su modo paliar los problemas a partir de atribuir al estado la facultad de subsanar las fallas que presentaba el mercado y convertirse en el árbitro de las desigualdades y la provisión de bienes.

Pero el mismo demostró sus propias ineficiencias y distorsiones, seguramente por la acción de los gobernantes, que se ocuparon de tomar de J.M.Keynes lo que interpretaron que les permitía sostener el paradigma del bien común, pero sin dudas sin descuidar los propios, como pone en evidencia la Teoría de la Elección Pública (TEP).

Por su parte J. Rawls (2012) fue un filósofo importante que (influido por J.J. Rousseau) sostuvo un criterio particular de justicia distributiva entendida como “Justicia como equidad”, en su libro *Theory of Justice*. (Rawls, J 2012:26),

Estos hechos fueron importantes en el Siglo XX y marcaron el rumbo y la interpretación política, económica y social del papel del Estado. Los últimos 10 años del Siglo XX resultaron un hervidero de ideas, supuestos y posiciones diversas al respecto.

Podrían esquematizarse –si es conducente a una mejor interpretación– en dos grandes líneas de pensamiento que, con matices, se nos presentan antagónicas: una que interpreta que es más eficiente y efectiva una mayor intervención del estado sobre los aspectos relacionados a la vida social, el pleno ejercicio de los derechos colectivos y la actividad económica y otra que por el contrario interpreta que la intervención del estado no tiene la eficiencia que se pretende, que tiene a su vez muchos efectos indeseados en particular en la defensa de los derechos primigenios y que además afecta la actividad económica, de la que a su vez se sustenta. Esta confrontación llegó a expresarse en muchos ámbitos académicos y en muchas actividades como: estado vs. mercado. Si nos remitimos a la figura referida se observa como se ha querido esquematizar la funcionalidad de estos conceptos. (Anexo Figura N°13)

En los extremos –en un exiguo número– existen quienes pretenden un intervencionismo total y absoluto por un lado y en su opuesto quienes se declaran anarco-capitalistas, con absoluto rechazo por la acción del estado. Pero no son estos representantes de una gran mayoría. Desde la perspectiva del autor cada uno tiene sus propios roles que cumplir.

El debate se ha centrado mucho más en los últimos años, sobre la desigualdad, a la que se hace referencia como una condición moral, que es consecuencia inexorable del mercado (aunque siguiendo a J. Rawls, para muchos es inaceptable cualquier tipo de desigualdad) que por sí hace necesaria la intervención estatal y uno de sus instrumentos: la

redistribución del ingreso. La búsqueda igualdad es un sentimiento muy fuerte y arraigado en nuestra comunidad y este es el camino que muchos han adoptado para justificar la intervención del estado en múltiples aspectos de la vida económica y social.

Como es evidente que la igualdad es un objetivo imposible, entonces se nos habla de “igualdad de oportunidades”, que a mi entender no dice mucho más que lo mismo, ya que fácticamente es imposible ofrecer a todos igualdad de oportunidades y aunque fuese posible, se obtendrían diferencias en los resultados, consecuencia de otros factores.

Estamos hablando de diferencias de ingresos, que hacen obviamente al nivel de vida y al acceso a oportunidades diferentes.

Resulta difícil aceptar que las diferencias entre las personas son inevitables. Muchas preguntas deberíamos enfrentar para responder esta cuestión pero ello excede el marco de la presente investigación. Pero si hace a la cuestión decir que no siempre el estado logra los objetivos deseados ya que el intervencionismo estatal en muchas oportunidades solo logra igualar para abajo, transfiriendo de unos a otros, pero no logrando mejoras en lo que están en condiciones desventajosas, por su acción ineficiente.

El tema en cuestión nos enfrenta a decidir ¿cuánto de la intervención estatal es deseable? Muchos economistas han centrado sus estudios en las desigualdades e inequidades económicas y sociales, que consideran producto de lo que denominan las fallas del mercado que solo pueden ser resueltas por modelos de decidida intervención estatal reguladora. (Stiglitz, J 2000), (Stiglitz, J 2012), (Krugman, P 2009), (Sen, A 2012), (Piketty, T 2014), entre otros.

En todos ellos la centralidad está en reducir las desigualdades (no en igualarlas, sino en reducir las diferencias), mediante diferentes formatos de intervención estatal en especial para lograr aportes al incremento del capital humano, cuando no a transferencias directas. También debe considerarse que aún en puntos de partida similares la llegada a destino son siempre diferentes, porque las condiciones personales, las habilidades (lo que Rawls llama “la dotación inicial”), son diferentes y orientan diferentes resultados.

De hecho hoy en día y según la opinión de este autor el problema más importante y urgente es la pobreza, mucho más que la desigualdad. La idea de reducir desigualdades no parece ser tan importante, como lograr que todos tengan lo suficiente para una vida digna, aún en diferentes niveles de ingreso. Y la intervención estatal, las políticas públicas en nuestro país, han demostrado ser en la mayor parte de los casos inefectivas, o por lo menos no dirigidas en la dirección deseable, si luego de declamar políticas sociales de inclusión por parte del Estado, durante muchos años, existe todavía un 27% de

pobreza. (UCA: Inf. estadístico 2013) La pregunta que recurrentemente se formula este autor y que se encuentra en el marco ético, moral y político es: ¿Cuánta desigualdad estamos dispuestos a considerar aceptable?

Son de importante consideración las apreciaciones de A. Deaton (2015) quien nos dice que lamentablemente la ayuda que los países desarrollados han brindado desde hace muchos años ha sido ineficaz e ineficiente.

Las razones son muchas, pero casi simplificando expresa que: 1) los países que no tienen instituciones fuertes no se desarrollan a pesar de la ayuda, 2) los países que tienen instituciones fuertes se desarrollan sin necesidad de ayuda y 3) de la mayor parte de la ayuda se la apropian las elites locales, sin que los beneficios lleguen a la gente. “...cuando *nosotros* (se refiere a los países ricos) intentamos ayudar, las consecuencias negativas no intencionadas están garantizadas,..” (Deaton, A 2015:345)

Sin embargo la Escuela de Frankfurt representa hoy en día al pensamiento neo-marxista, pero aceptando las vías democráticas y con interpretaciones más discretas sobre los postulados comunistas. Ellos se basan en el Marx humanista. Y consideran que el mundo ha evolucionado hacia formas más democráticas, aunque opongamos sus reparos.

Desde mediados del Siglo XX los países han avanzado hacia modos de relación social de tipo cada vez más democrático. Aunque los inicios del Siglo XXI encuentra pocos países con estados democrático liberales consolidados, en el sentido de que su actividad económica es fundamentalmente la economía de mercado, y el estado cumple un rol que puede ser de mayor o menor importancia. Es decir: se convive con formas democráticas diferentes y que orientan una mayor o menor intervención del estado en la economía y la vida social, en particular para el sustento y primacía de derechos y/o la institución de políticas públicas. Sin embargo cada una de estas formas democráticas ha evolucionado en tiempos y con características diferentes, alcanzando diferentes grados de calidad democrática, y diferentes resultados asociados a ello. (Krause, M 2016b:6-8)

La democracia es una antigua institución cuyos orígenes se remontan a sociedades tribales no alfabetizadas, hace muchos miles de años, pues alguna forma de democracia primitiva pudo haber sido el sistema político “natural”. (Dahl, R. 1999:16)

Ni el Estado, ni el gobierno, ni la democracia son procesos recientes. No son producto de una construcción social, sino el resultado de un permanente *proceso evolutivo de ordenamiento social*, que no es racional ni deliberado, pues supera con creces la capacidad de los individuos en capacidad de información acumulada y en duración en el tiempo,... (Martínez Mesenger, C. 2006, Cap. IV, Sec. 2: *La Escuela histórica del*