

# “La Reforma del Estado argentino durante los 90: Neoliberalismo y Justicia, Libertad e Igualdad”

Cristian Marty - [cristianmarty\\_15@hotmail.com](mailto:cristianmarty_15@hotmail.com)

## Índice

• Introducción	Pág.: 2
• Rawls: Justicia, Igualdad y Estado	Pág.: 3
• Hayek: Justicia, Libertad y Mercado	Pág.: 9
• Un Nuevo Modelo de Estado argentino	Pág.: 16
• Consideraciones Finales	Pág.: 21
• Bibliografía	Pág.: 24
• Anexo	Pág.: 25

## Introducción

---

La caída del Estado de Bienestar, significó, un cambio en las políticas de Estado, de muchos países en el mundo. Ante ello se elegiría un nuevo modelo: el Estado Neoliberal. Este con una renovada concepción del rol del estado en la sociedad, impondría importantes cambios en la realidad social. La Argentina, sin escapar a este proceso, durante la década del 90, se vio encaminada hacia una "Reforma del Estado", llevando a redefinir el rol del individuo, del mercado y del Estado, en esa nación.

Ahora bien, tomando al individuo como centro, de todo proyecto social. Encontramos la necesidad, de construir un proyecto tal, que respete alguno de los valores esenciales de todo hombre, como es su libertad y su igualdad. Pero para ello, debemos comprender la función que el mismo tiene como integrante de una sociedad; al mismo tiempo que las instituciones más importantes de las sociedades occidentales, el mercado y el Estado. Es de gran importancia el rol de los mismos, para poder deducir así la "justicia social" de dichos proyectos sociales.

Para ello, analizaremos dos teorías sobre la *justicia social*. Primero, la propuesta de John Rawls, basado en la "justicia como equidad", entendiendo a la justicia como producto del acuerdo entre los individuos libres, en búsqueda de la igualdad. Segundo, veremos la propuesta de Friedrich Hayek, padre del neoliberalismo. Éste partiendo de la acción libre individual, entiende a la justicia como aquella condición por la cual los individuos son libres de perseguir sus fines individuales. Y al mismo tiempo, lograr el desarrollo social, a través de un *orden abstracto*. Orden constituido gracias a las *leyes* que emanan del propio devenir social.

Remarcando la importancia de la ley, continuaremos analizando las principales leyes y decretos que posibilitaron la implementación del Estado neoliberal. Después de destacar ciertas categorías propias de Hayek, en este nuevo modelo estatal; procederemos a realizar una recapitulación crítica, a partir de concepto de justicia de Rawls.

## Rawls: Justicia, Igualdad y Estado

Rawls parte de la idea de que todas las instituciones de la sociedad deben caracterizarse por ser justas. Por lo tanto una teoría social debe ser capaz de dar cuenta bajo que condiciones se puede ser considerada justa a una sociedad. El autor continua definiendo a la sociedad como *“una asociación mas o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones mutuas reconocen como vinculantes ciertas reglas de conducta y actúan en la mayor parte de acuerdo con ellas”*<sup>1</sup>. Como podemos ver el autor presupone individuos libres y autónomos, es decir que tienen la capacidad de darse a si mismo leyes. Por lo tanto una teoría de la justicia debe definir en que condiciones se dan dichas reglas de conductas, a través de procesos en los que se reconozca la libertad y autonomía de dichos individuos. Para ello el autor retoma un recurso, muy utilizado en la tradición filosófica del liberalismo, que el contrato social hipotético. Siguiendo a Pacheco, se produce una *“desindividualización de de los beneficios sociales”*<sup>2</sup>, es decir se considera que lo que un hombre puede lograr por si mismo en el estado de naturaleza es menor a lo que puede obtener en esta nueva *“asociación”* post contractual. Demostrando así que no hay una un modo natural de distribución de los beneficios social, sino que los mismos deben ser administrados en función de algún criterio. Regla que será develada por la Justicia. Así es como podemos dar una primera definición de justicia social: principios que *“proveen una forma de asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación social”*<sup>3</sup>. Vemos que dicho concepto de justicia se inscribe en las llamadas *“justicias distributivas”*, es decir como el apropiado reparto de los *“bienes sociales”*, o bienes que no podrían ser obtenidos si no fuera a través de la sociedad.

A diferencia de otras teorías liberales, Rawls, considera que la justa distribución se debe realizar de forma igualitaria, en la que todos participan por igual en el reparto de los bienes sociales. Dicha justicia, es lo que Rawls llama *“justicia como equidad”*. Es aquella justicia que se da en sociedades donde la competencia no significa la exclusión de los desaventajados, sino que busca la equilibrar dichas desigualdades en persecución de la igualdad. El autor encuentra el origen de estas asimetrías en la estructura básica de que las instituciones sociales tienen, y que favorecen ciertas circunstancias, características o posiciones de unos individuos por sobre otros. Es así, como es una *“justicia como equidad”* proporcionará los principios para una correcta, o mas justa, distribución de los bienes sociales.

### Contrato Social

En la mayoría de los contractualitas liberales, lo justo se deriva del contrato, lo justo es a tenerse a los pactado. La justicia social queda enmarcada dentro de lo acordado. Pero el contractualismo presentado por Rawls, invierte este esquema, ya que el hipotético contrato es una estrategia formal para justificar una idea intuitiva de justicia propia del sentido común. Es decir, se deducen las condiciones iniciales del pacto, a partir de la idea de *“justicia como equidad”*. Por lo tanto, lo que este contrato constituye, no es un sistema de gobierno (Hobbes, Locke) o un conjunto de leyes (Rosseau, Kant), sino los principios de justicia para la estructura básica de la sociedad. Se determina una idea de justicia general, desde la cual se podrá deducir posteriores principios para la organización social y la distribución de los bienes.

Este recurso teórico del contrato, posibilita deducir las forma en que todos los miembros de una sociedad buscarían ponerse de acuerdo sobre la organización de de la misma. Se presupone que individuos con ciertas características, habrían determinado ciertos principios justicia distributiva en una *“posición original”*. Donde los mismos han una situación de igualdad y libertad, estando todas las partes del contrato igualmente condicionadas a atenerse a dichos de principios de cooperación. Dicha posición de equidad, es la que posibilita que lo criterios de distribución emanados, obtengan su carácter de obligatorios. Es así como el autor garantiza una *“justicia procedimental pura”*, donde la equidad en el procedimiento, se traslada a equidad en los resultados, a través de los principios

<sup>1</sup> Rawls, John; *“A Theory of Justice”*, Harvard University Press, 1994, Pág.:3 citado en: Hernández-Pacheco, Javier; *“Corrientes actuales de filosofía [II] : filosofía social”*, Tecnos, Madrid 1997, Pág.: 74

<sup>2</sup> Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:79

<sup>3</sup> Rawls, John; Op. Cit. Pág.:4 citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 78

de justicia. *“En otras palabras, se presupone que una negociación equitativa producirá resultados equitativos”*<sup>4</sup>

### Utilitarismo Clásico

Uno de los principales principios de justicia que Rawls considera que los contractantes no pactarían, serían los elaborados por el Utilitarismo. La idea de que el beneficio de unos sería a costa del perjuicio de otros, es imposible de ser aceptada por individuos que se consideran iguales entre sí y que su accionar es siempre en función del beneficio mutuo.

La búsqueda del mayor beneficio para el mayor número de individuos posible, es un principio que entiende a la sociedad como un todo personal<sup>5</sup>. El hecho de que un individuo busque maximizar sus beneficios y para ello decida aceptar un mal momentáneo o que no importe el mal que se sufre, si al final de su vida estos no superan el bien gozado; es utilizado para juzgar así el funcionamiento de la sociedad, determinando que las instituciones deben siempre regirse por estos procedimientos. Esto supone que el principio de utilidad de un individuo se extiende a toda la sociedad, resultando que los derechos de los individuos son sacrificados en aras de la sociedad toda. No obstante, esto implica también, que un juez imparcial deberá determinar los niveles de beneficio, para poder determinar a quienes beneficiar. Es al que Rawls denomina “espectador imparcial”: *“Dotado de poderes ideales de simpatía e imaginación, el espectador imparcial es el individuo perfectamente racional que se identifica con, y experimente, los deseos de otros como si fueran los propios”*<sup>6</sup>. El autor entiende que este tipo de accionar presupone un sistema de preferencias por el cual los actores individuales pueden determinar que beneficios o males soportar; siendo esta una decisión autónoma y libre de cada uno. Por lo tanto es imposible agregar dichas preferencias y dotar a un individuo con la capacidad para discernir las preferencias de cada miembro de una sociedad. Rawls continúa así, con la tradición liberal en el que los individuos son irreductibles a la totalidad, por cuando son portadores de derechos naturales que los constituyen como seres autónomos y únicos. Suponiendo entonces, que individuos como tales, en la condición inicial, no acordarían principios de justicia, en los cuales sus propios derechos fueran puestos a disposición del bienestar general; ya que la idea fundamental del contrato está en la reciprocidad, por la que todas las partes salgan beneficiadas. El contrato social siempre busca una justicia equitativa, por el que los beneficios de uno no sean producto del mal de otros, ya que se estaría reduciendo los mismos derechos que el contrato busca garantizar.

### Principios de la Justicia

El criterio de justicia de Rawls se distingue por ser de tipo deontológico o procedimental; en contra posición al Utilitarismo, quien pone su atención a los resultados o fines alcanzados. Priorizando lo bueno sobre lo correcto, una acción es justa siempre que esta alcance lo bueno o los resultados virtuosos. Mientras, una noción deontológica de la justicia, lo correcto tiene preponderancia por sobre lo bueno. Este criterio posibilita el respeto por la autonomía de los individuos, ya que al determinarse ciertas pautas de procedimientos entendidas como correctas, los fines que se persigan de hoy en más quedarán al criterio de cada individuo.

De esto se entiende entonces que, el utilitarismo al tener en claro cuales son los fines que la justicia social debe perseguir, sacrifica los derechos individuales en función de dicho principio. Pero por otro lado, vemos que el liberalismo contractualista, a pesar de definir bien el origen de dichos derechos y construir un sistema legal que los protege, carece de un sentido social de justicia. Podríamos decir entonces, que los principios de justicia, del liberalismo contractualista, no garantizan una distribución de lo que intuitivamente podría considerarse justa. Ya que el mero hecho de que las instituciones respeten los derechos individuales, no determina que estas repartan los bienes sociales de forma igualitaria. Al mismo tiempo, se presupone que el sistema legal o de distribución se puede establecer de forma que los individuos, dirigidos por sus propios intereses, provean al desarrollo de ciertos fines sociales. Posibilitando así que la legalidad o estructura de las instituciones puedan ser cuestionadas en función de dichos fines. Solo aquellas instituciones que promuevan fines sociales, serán calificadas como justas. Al considerarse a las intuiciones como

<sup>4</sup> *“La Justicia”*, Tom Campbell, Gedisa, Barcelona, 2002, Pág.: 107

<sup>5</sup> Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:86

<sup>6</sup> Rawls, John; Op. Cit. Pág.:27 citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 87

aquellas mediadoras entre el accionar individual y los fines sociales, se presupone que una correcta estructuración de las instituciones, a través del sistema legal o principios de justicia, fomentará los fines sociales sin que ello signifique una invasión en los derechos individuales. Por lo tanto, lo que Rawls propone, es una concepción de justicia tal que *“...permita alcanzar de forma deontológica los fines perseguidos por una concepción teleológica.”*<sup>7</sup>. Ya que los principios de justicia que estructuran las instituciones, producto de un pacto entre iguales y libres, posibilitan que a través del libre accionar de los individuos (determinación de fines individuales) se promuevan fines sociales que los individuos por sí mismo no perseguirían. Ahora bien, esto enmarca en el hecho de que los contractantes, no solo buscarían el establecimiento de un marco legal para su accionar individual, sino también un justo reparto de los bienes que dicha estructura produzca.

Una vez comprendido el alcance de los principios de justicia, es inevitable preguntarse ¿Qué principios de justicia pueden asegurar los derechos individuales y al mismo tiempo la persecución de fines sociales? Rawls considera que estos objetivos pueden ser alcanzados a través de dos principios de justicia: *“Primero, cada persona tendrá un derecho a la más extensa libertad básica compatible con una libertad similar para otros. Segundo: las desigualdades sociales y económicas deben organizarse de manera que a) quepa esperar razonablemente que sean ventajosas para todo el mundo, y b) estén asignadas a posiciones y oficios abiertos a todos.”*<sup>8</sup>

El primero refiere a los denominados “derechos civiles”, es decir, libertad política, de expresión, de movimiento, de conciencia y culto, etc. El segundo refiere a la distribución de la renta, la autoridad y el prestigio, naturales desigualdades que deben ser organizadas siempre que beneficien a todos, pero más aun a los desfavorecidos. No obstante, Rawls considera que el primero tiene preeminencia sobre el segundo, ya que ninguna igualitaria distribución de bienes puede ser propuesta si esta no respeta la igualdad formal, que representa el respeto por los derechos individuales de todos los miembros de la sociedad por igual. Aun así, es justamente este igualitarismo, el que Rawls quiere remarcar, aludiendo que *“...todos los valores sociales –libertad y oportunidad, renta y riqueza, y las bases de la autoestima– han de ser distribuidos por igual, a menos que una desigual distribución de alguno o de todos, estos valores redunden en beneficio de todos. Injusticia es entonces, simplemente, desigualdades que no benefician a todos”*<sup>9</sup>. Cabe aclarar, que Rawls se cuida, que en persecución de una sociedad más igual, de no caer en los principios del utilitarismo; sino que a través de la preponderancia del primer principio, el individuo es considerado como un fin en sí mismo y no un medio para un fin externo al mismo.

Ahora bien, en cuanto al segundo principio, encontramos que el mismo intenta responder a una lógica menos idealista que el primer principio, reconociendo las desigualdades, pero buscando igualar los resultados de dichas diferencias. Esto se debe a que la distribución de los recursos sociales se hace según el principio de eficiencia, por el que se busca obtener la mayor ganancia posible dentro de los intercambios. Este sistema alcanza su máxima eficiencia cuando alcanza el punto de equilibrio, en el que todo intercambio supone un beneficio para todas las partes negociadoras (Óptimo de Pareto). Ahora bien, este concepto de eficiencia, no reconoce las situaciones iniciales, ni finales, de los implicados. Por lo tanto una distribución puede ser eficiente, pero no igualitaria. Ya que el sistema económico, reconociendo solo el derecho a la propiedad y las condiciones de intercambio; no tiene en cuenta que la situación inicial que los implicados en el mismo, la cual está condicionada por contingencias naturales o sociales. La acumulación actual de la riqueza es el producto de un nivel anterior de riqueza, la distribución de recursos naturales es totalmente arbitraria, como así también la distribución de talentos y habilidades innatas. Representando así, una injusticia que el sistema económico aprovecha para continuar su marcha. Como consecuencia de esta injusticia es que Rawls propone su segundo principio de justicia, el “principio de diferencia”. Considerando a una sociedad justa, aquella que, más haya de los criterios de eficiencia, busca distribuir los recursos de forma igualitaria, de forma tal que las desigualdades resulten en beneficio de todos y principalmente de los menos aventajados<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:90

<sup>8</sup> Rawls, John; Op. Cit. Pág.:60 citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 91

<sup>9</sup> Rawls, John; Op. Cit. Pág.:61 citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 92

<sup>10</sup> *“En definitiva, en una sociedad justa la eficiencia económica no puede tener un valor absoluto, sino que debe ser corregida en todo momento de forma que las diferencias que puedan resultar de ella no sean el fruto de casualidades amoraes, sino que estén justificadas por el beneficio de que de ellas resulte para los más desfavorecidos.”* Hernández-

Rawls aclara que el principio de diferencia, no justifica la intervención a posteriori a las instituciones sociales. Sino mas bien, que dicho principio debe aplicarse en el diseño original de las organización, de forma tal que todos puedan actuar en según sus propios intereses son la seguridad de que los resultados obtenidos individualmente, significaran el cumplimiento de los fines sociales.

Otro aspecto importante a considerar es el concepto de derecho a la propiedad del autor. Rawls considera, que al no haber criterios de justicia antes de la posición inicial, por los cuales reclamar de la propiedad de un objeto; el derecho a la propiedad surge una vez aceptada las condiciones del contrato. Y al ser el este pacto, el que define la forma en la que se distribuyen los bienes sociales, el mismo es que constituye a la sociedad. Por lo tanto, el derecho a la propiedad al constituirse con la sociedad, este no es considerado un derecho individual. Entendiéndose así que toda propiedad, sea de riquezas, recursos o dones naturales, tienen su principio y existencia en la forma en que las instituciones la reconozcan. Resultando así, que toda propiedad es social, y esta socialmente distribuida, según los principios de justicia de cada sociedad.

### La Posición original y el velo de la ignorancia

Lo que Rawls busca a través de su teoría de la justicia, es lograr una justificación racional de los que tradicionalmente se consideró especulativa. Ya que al relacionar la justicia con elementos no metafísicos como, sería la antropología de los contractantes, puede construir una teoría de la justicia independiente de la moral, lo q el autor busca es construir una teoría de la justicia pura. Lo que en términos kantianos sería, una teoría que se deriva de juicios sintéticos a priori de los fenómenos, y no de los noumenos de la metafísica, como si lo sería la moral. Por lo tanto, se logra construir una teoría de la justicia formal a partir de premisas racionales pura y no practicas o metafísicas, relacionadas a una concepción de bien determinado; mas haya que la misma no tenga connotaciones morales o sirva de base para un desarrollo de una moral.

Rawls viendo la sociedad actual, remarca la perdida del consenso social, derivado del extendido pluralismo que abriga a tantas concepciones de bien en una misma sociedad. Partiendo de esta situación, el autor busca desarrollar una teoría de la justicia, que posibilite la construcción del consenso, a través de una teoría no metafísica, que implique una concepción de bien determinada. *“...si hemos de poder integrarnos en una sociedad pluralista acerca del bien y del mal, esa sociedad tienen que poder ser reconocida como justa, ...y para ello tiene que ser posible una concepción teórica de lo justo o injusto posiblemente compartida por aquellos que tiene concepciones diversas de lo bueno y de lo malo”*<sup>11</sup>. Por lo tanto, una idea de justicia tiene que ser deducida, no de una idea de hombre o del mundo, sino de un abstracto acuerdo que todo ser racional haría. Cabe aclarar, que Rawls al igual que otros pensadores liberales, presupone una razón universal, que trasciende cualquier circunstancia particular, y que es atributo de todo ser humano; por lo tanto ésta se constituye como un elemento universal desde el cual justificar una teoría de la justicia igualmente extensible a todo el mundo. De este modo, el autor, buscará determinar las condiciones en el cual se suscribiría dicho pacto, y que principios se acordarían.

Consideremos, entonces, en primera medida, las características de los contractantes. Entiendo al pacto como un acuerdo de unión cooperativa en persecución del mutuo beneficio, encontramos intereses particulares y, en consecuencia, conflicto. Dichos intereses surgen, en el mismo acto en el que el pacto representa una mejora a la situación, es decir, en el momento en que se dispone a la distribución de los bienes sociales. Pero al mismo tiempo, surge el conflicto, ya que ninguna de las partes es indiferente a dicha distribución, teniendo en cuenta que toda distribución se hace en función de un número limitado de recursos<sup>12</sup>. Agregando más, Rawls no hace distinciones morales sobre los individuos, sino que simplemente considera que los mismos harán lo que creen correcto, sin tener en cuenta la idea de bien que tengan los demás.

---

Pacheco; Op. cit. Pág.:95

<sup>11</sup> Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:102

<sup>12</sup> *“Se puede decir, en resumen, que se dan las circunstancias de la justicia, cuando personas mutuamente desinteresadas plantean exigencias conflictivas en la división de las ventajas sociales en condiciones de moderada escasez. Si no se dan estas circunstancias, no habría ocasión para la virtud de la justicia,...”* Rawls, John; Op. Cit. Pág.:128 citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 104.

Dadas estas condiciones, continuamos definiendo la posición original, describiendo las características que la hacen justa. Para ello, Rawls constituye lo que el denomina “velo de ignorancia”. Supuesto por el cual, los contractantes desconocen todas las contingencias que dan lugar a las contraposiciones y diferencias entre los mismos; éstos ignoran su puesto actual en la sociedad y la situación en la que se encuentra dicha sociedad, la distribución natural de habilidades o recursos, sus características psicológicas o concepciones de bien, como así tampoco la situación en la que estarán una vez constituido el pacto. Solo conocen aquella información sobre economía, sociedad o psicología, que abstraída de circunstancias particulares, ayudan a la construcción de principio de justicia igualitarios. “*La idea de este artificio es reducir a las partes a una posición abstracta en la cual uno vale por todos...*”<sup>13</sup>. Como anteriormente mencionábamos, lo único que puede ser universalizado es la razón; a través del velo de ignorancia, se reduce al individuo a una situación en la que este depende solamente de su racionalidad para elegir los principios de justicia. Por lo tanto, este individuo se constituye como representante de todos, además que el contenido de los mismos siempre buscara beneficiar a todos y no al individuo particular contractante. No obstante, esto no supone individuos benevolentes o apáticos, sino más bien seres racionales que buscaran determinar condiciones que mejoren su situación en la búsqueda de sus propios fines o intereses. La cuestión es que en el momento de la contrato, bajo el velo de la ignorancia, estos no conocen cuales son dichos fines; solamente son concientes de la ventaja que la determinación de principios de justicia proveerá. Por lo tanto, al mismo tiempo, buscarán asegurarse que estos criterios constituyan una situación en la que podrán proseguir sus fines, sin que sus derechos se vean reducidos<sup>14</sup>.

Descrita entonces la *posición original*, vemos como se deducen los dos principios propuestos por Rawls, como producto de dicho acto. En cuanto al primer principio, podemos deducir, que ningún individuo racional aceptaría un reconocimiento desigual de derechos individuales. En cuanto al segundo principio, vemos como la misma racionalidad, buscará distribuir equitativamente los bienes sociales; pero dicha racionalidad comprende que si una distribución desigual, puede beneficiar al todo, esta debe ser aceptada. Ya que inevitables diferencias surgirán en el tiempo, y por lo tanto deben ser reconocidas de forma tal que resulten en un beneficio general. Ahora bien, esta relativización de la equidad que significa el *principio de diferencia*, no incluye aquellos bienes sociales que afectan la libertad e igualdad inalienables de la persona. Debido a que los mismos conforman el núcleo del primer principio y constituyen a los individuos como fines en si mismos. Agregando más, Rawls destaca la racionalidad de estos principios, al identificar a los mismos como una solución “maximin”. Este es un termino de la teoría de lo juegos, en el que se definen un conjunto de acciones en función de obtener el mejor resultado posible, de la peor situación posible. El autor encuentra esta función en el hecho que, por un lado, las partes se han garantizado sus derechos. Y por otro lado, el segundo principio garantiza, que ante un mal desarrollo de la sociedad, siempre habrá algún beneficio en términos absolutos.

### Sociedad Justa

Vemos que esta teoría es netamente conservadora, ya que a través del “maximin” intenta asegurar un mínimo, que garantice que la desigualdad llegue a un nivel tal, que resulte en exclusión. Ya que individuos, a los que ni siquiera se le reconocen algunos mínimos derechos, nunca podrían aceptar tales principios de justicia y por ende a dicha sociedad. La no aceptación de los principios de justicia, significarían el quiebre del conjunto de relaciones sociales de cooperación, y por lo tanto el retorno al estado de naturaleza.

Proponiendo estos principios de justicia, es como Rawls considera que una sociedad puede organizarse correctamente. Ya que el concepto de justicia se auto sostiene y funciona como estabilizador social<sup>15</sup>. La persecución innata de fines individuales, impulsa a que los individuos acuerden este principio de justicia, ya que el mismo garantiza la continuación de esta practica. Y al mismo tiempo, este mismo accionar, mantiene la cohesión social, ya que el actuar racionalmente

<sup>13</sup> Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:106

<sup>14</sup> “...los principios que escojan serán aquellos que , desde la situación abstracta definida para la posición original, promuevan del mejor modo posible sus intereses, cualquiera que estos sean al final, una vez levantado el velo de ignorancia.” Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:107

<sup>15</sup> Hernández-Pacheco; Op. cit. Pág.:111

redunda en beneficio para el todo. Por lo tanto, un individuo cualquiera, se verá beneficiado en tres forma diferentes: primero, el mismo podrá perseguir sus propios fines (será reconocido como actor individual y fin en si mismo); segundo, por que al perseguir sus fines resulta nuevamente beneficiado como miembro de toda sociedad; y tercero, se beneficia por el hecho que tal criterio de justicia, significa una garantía ante el retorno al estado de naturaleza.

En interesante remarcar, como Rawls, a través de este concepto de justicia, ha logrado que la misma funcione como al medio más "eficiente". Esto se evidencia en, la causa por la que los individuos firma el pacto, es decir, al ser la justicia una garantía de cooperación y respeto, la justicia posibilita una mejor persecución de los fines individuales. Esto se mantiene igualmente una vez constituida la sociedad, ya que la estructura de las instituciones al funcionar como "mano invisible" generadora del bienestar general y por ende de auto conservación de la sociedad toda; el individuo comprende que es más beneficioso atenerse a los principios de justicia, ya que los mismo significan la perpetuidad del estado civil.

## Hayek: Justicia, Libertad y Mercado

Para entender el concepto de justicia que utiliza Hayek, debemos comenzar por considerar las acciones libres, como el elemento constitutivo de toda organización social, es decir la libertad es el valor máximo de cualquier comunidad. El agregado de estas acciones formará el mercado, el cual surgirá como expresión de dicha libertad y por ende de sociedad justa.

Adhiriendo a la Escuela Austriaca de Económica, Hayek, parte de la idea de elección libre, como clave para la formación de precios y construcción del mercado. Por lo tanto, esta libertad cotidiana es la que determina las condiciones de la integración humana. Ahora bien, el autor supone, al igual que gran parte de la filosofía occidental, que el hombre se necesita de los otros, no ya para constituirse como ser, sino simplemente como medios para su supervivencia. Esta supervivencia, limitada por la escasez de recursos, depende entonces no solo de la producción individual, sino de la disponibilidad que estos productos y recursos tengan para la sociedad toda. Es aquí donde surge el mercado, como aquel espacio abstracto donde se aglutinan todas las relaciones de intercambio. Sin dar por explicitada la tesis de Hayek, podemos decir entonces, que el autor intenta mostrar el papel clave que juega la economía, en los procesos de integración social; y a su vez, la superioridad ética que tiene ésta, en relación al orden moral y político de una comunidad.

### Los precios

Para entender la profundidad de la argumentación de Hayek, tenemos que comprender la naturaleza del mercado y la composición del precio, como elementos constitutivos de dicha institución.

Comprendiendo a los individuos únicos y diferentes, atribuimos a los mismos preferencias, necesidades y recursos particulares y versátiles. El mercado se constituye entonces, como un “... proceso de integración social por el que múltiples individuos, dotados de recursos diversos,..., satisfacen las necesidades de individuos igualmente múltiples,... capaces de múltiples demandas”<sup>16</sup>. Ahora bien, esto da lugar, a que dichos intercambio deban realizarse de forma justa. El hecho de que sean objetos distintos los que se intercambian, implica un criterio de medición que determine una igualdad entre dichos elementos. El dinero aparece, entonces, como un bien abstracto que posibilita dicha igualdad, a través de la fijación de valor. Siendo este un bien divisible, transportable y universalmente demandado, este se presenta como la capacidad de conducir la oferta existente en beneficio propio. Con la mediación del dinero, el mercado adquiere su dinamismo, y posibilita la circulación de bienes en condiciones justas. No obstante, el dinero funcionará solo como representante de un valor constituido anteriormente. Ese valor, es lo que los individuos están dispuestos a ofrecer por otro bien, y a su vez lo que están dispuesto a entregar de determinado bien; en otras palabras, el valor es el “precio” de las cosas.

Teniendo en cuenta la dinámica de los precios, podemos ver a la economía como un gigantesco proceso de ajuste por el que se coordinan ofertas y necesidades de diferentes individuos. El contexto de integración y justicia que la economía construye, evidencia que el trabajo realizado por un individuo, no solo lo beneficia individualmente, sino que a todos sus pares. Se da lugar a pensar, entonces, que la denominada “división del trabajo” se presenta como el medio más razonable de involucrarse a dicho sistema. El complejo de relaciones que este sistema potencialmente puede contener, presenta la oportunidad al individuo a especializarse, agregar valor, a un determinado bien; sabiendo que este podrá ser intercambiado equitativamente por otro bien que pudiese llegar a necesitar. En suma, Hayek utiliza esta argumentación para enmarcar y redefinir a la economía como *catalaxia*. Término griego “...que hace referencia, no sólo al concepto de “intercambio”, sino también al de “admitir en comunidad, e incluso al de “convertir al enemigo en amigo””<sup>17</sup>. Como dice Pacheco, Hayek mueve el centro de reflexión social hacia el ámbito marginal de la economía. Esta redefinición provee al término economía, una función clave en el desarrollo social de cualquier comunidad. La economía, se posiciona así como el espacio de estructuración

<sup>16</sup> Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 214

<sup>17</sup> Hayek, Friedrich, “La fatal arrogancia. Los errores del socialismo”, Unión Editorial, Madrid 1990, Pág.: 181; citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 216

social que posibilita su integración y progreso. En este proceso los precios adquieren una relevancia tal, que su correcto funcionamiento derivará en un justo funcionamiento de la sociedad

Para comprender la importancia de los precios en una sociedad, necesitamos entender lo que en economía política se llamó “revolución marginalista”. Esta “revolución” se dio en el siglo XIX, de la mano de algunos economistas como Jevon, Walras y Menger a partir del concepto de “utilidad marginal”. La importancia de este concepto produjo un cambio en la forma de entender el valor o utilidad de un bien; ya que este deja de depender de la cantidad total de bienes disponibles, y obtiene su valor de la apreciación que los oferentes y demandantes tengan de la última unidad o unidad adicional que se pone a disposición. En otras palabras, un bien adquiere un valor determinado una vez que el mismo ha sido incorporado al mercado, donde es puesto a disposición del resto de los individuos y, el juego de preferencias y necesidades determinarán finalmente su utilidad. Es importante remarcar, que esta utilidad no se da de forma regular, sino que supone una variación marginal entre una unidad y la otra. El concepto de utilidad marginal supone entonces, una marginalidad decreciente, es decir, la utilidad o satisfacción que provee un bien, es menor en la medida que se repite el consumo del mismo. Por lo tanto, la primera dosis de un bien, tendrá un nivel de satisfacción mayor que la segunda dosis, y así sucesivamente. Agregando mas, surge la idea de preferencias, es un supuesto antropológico que la teoría económica utiliza para explicar las diferentes de valor que los individuos otorgan a en diferentes momentos y lugares a los diferentes bienes. Los precios se derivan entonces, de las relativas preferencias que demandantes y oferentes tiene por una unidad adicional de un bien.

Hayek, inscripto en esta corriente, destacará el carácter subjetivo de de los fenómenos económicos. Por lo tanto, todo intercambio se produce, no por un valor objetivo intrínseco al bien, sino por un valor subjetivo e incontrolable, como es la preferencia marginal individual. Esto lleva a situar al individuo, como motor único de las relaciones sociales; ya que ninguna institución o racionalidad podrían determinar dicha utilidad marginal<sup>18</sup>. El autor considera que cualquier intervención en los precios, significaría una alteración de la principal función del precio, que es la de ser la expresión de un conjunto de información sobre las preferencias individuales. Ninguna mente, ordenador o Estado pueden procesar dicha cantidad información, y menos aun, inducir regularidades o tendencias. La cantidad y variabilidad de las preferencias de un conjunto de individuos, pueden ser coordinadas e integradas solamente, a través del precio y del mercado; excluyéndose así cualquier agente u objeto externo al libre juego de la utilidad individual. Únicamente a través del mercado, es posible distribuir los bienes de forma eficiente, es decir, hay donde obtiene su mayor utilidad marginal. Hayek, considera que cualquier distribución por parte de un poder central, es ineficiente, debido a que el costo de oportunidad que se debe afrontar siempre es mayor que, el que el mercado pudo hacer. Esto se debe a que todo recurso administrado por el poder central, es detraído de los ciudadanos que pudieron haberlo invertido de forma más eficiente. Al mismo tiempo, el Estado al proveer servicios de forma gratuita (o de bajo costo), generan que la demanda de los mismo se eleve de forma infinita. Pero la oferta al ser finita, el consumo de dicho servicio se restringe, lesionando así el derecho al consumo de algunos y beneficiando a otros a partir de recursos de terceros. Ante estos desajustes, es que Hayek remarca, no solo la ineficiencia del sistema, sino también la falta de justicia en el mismo.

### La Comunidad y los fines

Desde Aristóteles la filosofía social ha tenido que lidiar con el problema del individuo frente a la comunidad. Muchos autores han propuesto que la comunidad debe servir a las necesidades individuales, por lo tanto, solo a través de la integración social es como el hombre puede alcanzar sus propios fines. Pero es justamente, cuando la integración social comienza a ser una condición necesaria para el desarrollo individual, que el problema de los fines sociales re aparece, demandando al individuo parte de su libertad. Así surge la necesidad de una instancia supra-individual que determine cuales son dichos fines, que acciones o recursos serán demandadas los individuos y como, a se ves, serán distribuidos.

---

<sup>18</sup> “...lo que moviliza los recursos productivos de una sociedad son los mínimos actos, ajenos a una planificación, en los que una multitud de individuos determina marginalmente su actividad comercial en función de preferencias puntuales, que son absolutamente inaccesibles para una supuesta mente universal...” Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 221

Ante este esquema, Hayek elabora su crítica, considerando que el individuo, supuesto fin de la acción social, no puede estar involucrado en esa misma acción. Esto se debe a que la libertad es un valor, que de ningún modo puede ser restringida. Ahora bien, la propuesta de Hayek, se centra en considerar que ninguna forma de poder centralizado, o incluso, razón ínter subjetiva, pueden determinar cuales son esos fines que la sociedad debe satisfacer. Entendiendo a los individuos como autónomos y singulares, la variedad de preferencias es de tal magnitud que ninguna racionalidad administrativa, puede abarcar esos fines, y menos aun distribuir recursos para su persecución sin que esto signifique un derroche. El autor, entonces, propone observar y considerar a las instituciones que no han surgido de alguna razón, sino más bien aquellas que nacido del propio devenir evolutivo de la historia humana, es decir, las intuiciones propias del mercado. Hayek, considera que solo a través del mercado, las sociedades han podido integrar las diferentes preferencias individuales, y por ende progresar. Solo a través del mercado fue posible, poner a disposición del otro el fruto de la actividad individual, y por medio de un criterio de medida, fuese posible la integración de fines individuales.

Por lo tanto el mercado, como ordenación espontánea de las sociedades humanas, cumple principalmente dos funciones. Por un lado, habilita un espacio en el cual los individuos pueden ofrecer el producto de la persecución de sus fines individuales; y al mismo tiempo, pueden hacerse de los recursos necesarios para la realización de esos fines. Por otro lado, proporciona un criterio de medida que valúa los bienes y sintetiza la variedad de preferencias que los individuos tienen por dichos bienes. El precio, posibilita la aglomeración de una abundante cantidad de información sobre los individuos, la cual, permite conocer la evaluación que hacen los individuos sobre un bien, en función de la variedad de fines individuales. El precio funciona entonces como un aglutinador de fines, ya que ante la presencia de un medio o bien demandado, el conjunto de preferencias se plasma en dicha expresión de valor. Así los fines determinan los valores de los medios; pero al estar enmarcados dentro del mercado, el valor final se define marginalmente, por el ultimo demandante del bien, posibilitando el mínimo precio posible. Y por lo tanto una distribución más eficiente de dichos bienes, al menor precio posible, independientemente de los fines individuales<sup>19</sup>.

Asimismo la sociedad surge como una “comunidad de medios”, la cual posibilita que los fines se independicen de cualquier otro orden social. El precio logra que los bienes se objetivicen, aislándolos de los fines o preferencias individuales. Así todos los bienes, pierden su valor absoluto, y se revalúan en función de su valor de cambio, quedando disponibles como un mero medio para cualquier fin. Por lo tanto una comunidad de medios, es aquella sociedad que ha logrado hacer ser de un “orden abstracto”, es decir, aquel conjunto de normas abstractas por las que la comunidad se auto organiza independientemente de fines comunes.

Hayek, encuentra de gran importancia esta separación. El autor considera que una sociedad que haya logrado esta independencia, es una sociedad madura ya que a través de su economía ha logrado un orden abstracto de integración social, sin dejar de lado la libertad individual. En las sociedades primitivas, la relaciones era de carácter personal, donde el objeto de la acción era un fin ultimo que tenia valor en si mismo. Las personas eran el objeto de las acciones, por lo tanto no había una discriminación entre medios, fines e individuos. Por el contrario, en las sociedades que han desarrollado un orden abstracto, el objeto de la acción se desentiende los fines personales. Los fines individuales, no están expresados en el objeto de dicha acción, sino en el beneficio que dichos objetos pueden traer. Es decir, el valor de los bienes no esta dado por lo que el bien en si mismo pueda valer o producir, sino por lo que el beneficio de la utilización de dicho bien genera en función de cierta preferencia o fin. Dentro de este orden, un trabajador o un comerciante, no se dedica a hacer feliz a la gente a través de sus productos; sino más bien a proveer de los mejores medios posibles para que estos puedan alcanzar dicha felicidad o realización.

Avanzando más, nos movemos a la cuestión de la libertad individual. Así, el autor, considera que en las sociedades primitivas, donde las acciones tenían como objetivo a los individuos. La

---

<sup>19</sup> “...los seres humanos pueden pacíficamente convivir y lograr mutuo beneficio sin tener que coincidir en los fines particulares... los hombres advirtieron que dicha realidad facilita a cada ser humano la posibilidad de obtener ventajas derivadas de los conocimientos y de la pericia de gentes que no precisa personalmente conocer y cuyos objetivos pueden ampliamente diferir de los suyos.” Hayek, Friedrich, “Derecho, Legislación y Libertad”, vol II: El Espejismo de la justicia social, Unión Editorial, Madrid 1990, Pág.: 196; citado en: Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 231

construcción de la identidad como individuo era determinada por su relación con los demás; solamente por lo que la familia, grupo de pares y demás, pudieran decir. No es así, en las sociedades desarrolladas ya que la autonomía y la libertad han sido fomentadas a través del orden abstracto. El ideal de autonomía, es imposible de ser realizado, dentro de un entorno familiar. En cambio, en una sociedad donde el individuo debe valerse por lo que el mismo hace, no determina lo que el individuo es. Las relaciones sociales, a través del orden abstracto, proporcionan un variado margen de medios por lo que el individuo por si mismo podrá entonces definirse a si mismo. Si bien la dependencia hacia otros es insuperable, las mismas solo se constituyen como medios, para la realización individual y libre de cada ser. Siguiendo a Pacheco podemos señalar, entonces, 2 ventajas de este sistema. Por un lado, que los individuos son libres de ser lo que cada uno determina, dando lugar a la diferenciación individual. Por otro lado, el mismo sistema dispone de los mecanismos necesarios para integrar esas diferencias, y traducirlas en nuevas ofertas que incremente la variedad total de medios y por ende la persecución de más y diferentes medios<sup>20</sup>.

### Libertad y Propiedad

Para Hayek, una sociedad civilizada es aquella que logra el ajuste y coordinación de una multitud de acciones libres, es decir, de individuos libres. Lográndose esto, no a través de los designios de una mente racional o de un poder central, sino de la libre interacción por el que se ponen a disposición los medios para la persecución de fines individuales. Por lo tanto, es el mercado la base de toda civilización libre.

Ahora bien, para que libre comercio pueda constituirse como el orden abstracto de integración social, la justicia debe ser la virtud que caracterice los intercambios a realizarse. La justicia, o equivalencia, en las diferentes transacciones; es la condición previa para la integración social. Esto se debe a que la reciprocidad en los intercambio posibilita la división del trabajo. Un individuo, decidirá invertir en cierta actividad solo en tanto, sepa que el producto de accionar será receptado por el resto de la sociedad. Así en la medida que una actividad sea socialmente útil, la misma sociedad garantizara la riqueza para incentivar dicha actividad, y el respeto por la retribución que hubo sido entregada. Hayek, considera que ante cualquier actividad útil socialmente, es decir que trae cierto beneficio y funciona como medio para el alcance de fines particulares; la sociedad se vuelve deudora del benefactor. Pero esta injusticia se salva, solo a través de la justicia en los intercambio. Solo a través del precio, la utilidad de dicha actividad determinara el valor de la misma y por ende una justa y no condicionada retribución. Entonces solo a través del sistema de precio se logra el máximo rendimiento marginal y la distribución más eficiente. Es por esto, que Hayek cree, que es imposible alcanzar el máximo social o justicia social a través de un sistema de decisión central. Ya que el mismo debería tener la suficiente cantidad de información para conocer los recursos disponibles y distribuirlos de forma justa en función de la utilidad o preferencia que los individuos tiene de ellos. Pero al a medida que las sociedades se amplían, cada vez mas las preferencias se diversifican; haciéndose imposible contener tal cantidad de información y por lo tanto es necesario aplicar criterios abstracto que permitan la libre acción de estos individuos.

Como mencionábamos antes, la integración social necesita de ciertos criterios abstractos, siendo el primero de ellos es la justicia en los intercambios. Hayek agrega también la propiedad. La posibilidad de libre transferencia, y por ende de organización social, supone un conjunto de reglas que limitan el espacio de la propiedad. El intercambio de bienes necesita, de la una correcta delimitación y respeto por los elementos a intercambiar. Así surge la necesidad del reconocimiento de la propiedad, y de la garantía de seguridad en la posesión a través de la restricción al uso de la fuerza. En su desarrollo, Hayek entiende a la propiedad, como una “propiedad plural”, es decir, aquellos objetos que pueden ser intercambiados, pero para que este intercambio pueda ser realizado necesita del reconocimiento social. Por lo tanto, la propiedad deja su carácter privativo, y se convierte en una propiedad plural, en la que solo el mutuo consentimiento posibilita la libre apropiación y el mutuo reconocimiento del derecho<sup>21</sup>. Esta se diferencia, de la una propiedad

---

<sup>20</sup> Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 235

<sup>21</sup> La propuesta de Hayek es semejante a la compleja argumentación que realiza Kant. Es decir, la fundamentación del derecho a lo propiedad se basa en la propiedad original de la “comunidad originaria”; por la que una propiedad primera y común justifica una propiedad segunda y privada, reconocida por todas voluntades individuales. Véase: Pérez Jaime Bárbara, Amadeo Javier “El concepto de libertad en las teorías políticas de Kant, Hegel y Marx” en Borón, A. (comp.)

privada absoluta, que es aquella que caracteriza a los bienes del Príncipe o señor feudal; en el que el derecho de la misma era externo al resto de la sociedad, por lo tanto el único propietario absoluto, mas haya de las trasferencia que hubiera hecho, continuaba siendo el soberano. Por lo tanto, la propiedad se presenta como la expresión de la libertad individual, ya que la misma es el principal objeto de las decisiones libres. Hayek considera que las sociedades en las que no se respeta y reconoce esta forma de acción libre, la idea de libertad se vacía de contenido, “*Sin propiedad, los sujetos son meros agentes sin capacidad decisoria y sin disponibilidad sobre los recursos.*”<sup>22</sup>. Estas son las sociedades “expropiada”, donde la propiedad al estar en mano del poder central, la libertad pierde su significado, y los bienes pasan a ser una propiedad absoluta del régimen. La falta del reconocimiento de la propiedad plural, incluye un segundo mal. Esto es la ineficiente distribución de bienes, a través de la reducida información, con la que se maneja cualquier poder central. Así en los sistemas de expropiación, los precios pierden totalmente su sentido; ya que las decisiones económicas no basadas en, el cúmulo de información que representan los precios, sino más bien en, criterios particulares y parciales sobre la vasta multiplicidad de preferencias sociales.

Agregando más, encontramos como la justicia implica la propiedad. La decisión individual, en función de la una utilidad marginal superior, a través de un mecanismo adecuado de coordinación, posibilita que logre el máximo de Pareto y por ende, de la justicia social. Hayek, cree que el conjunto de preferencias que se aglutina en el precio, permite que la distribución de la utilidad se logre de forma eficiente, dando por resultado un punto en el cual los bienes sociales alcanzan su máxima utilidad. Así el máximo ajuste entre las utilidades y propiedades individuales, logra el óptimo parentiano de justicia conmutativa.

### Libertad y Ley

Ahora bien, para que el orden extenso y la justicia social puedan darse en las sociedades, Hayek considera que es necesaria una disposición moral hacia el reconocimiento mutuo y el respeto por la propiedad ajena. Una sociedad comienza su proceso de civilización en la medida que ha logrado la represión de los impulsos internos que llevan apropiación de cualquier cosa que les apetece o al uso de la fuerza. La civilización implica un recorte del alcance de las decisiones, hasta el límite de lo ajeno, que es posible intercambiar a través del consenso. Surge así una paradoja, por la que a través de las restricciones se logra un horizonte mayor de libertad. Es decir, a través del consenso y la articulación de voluntades individuales se hace posible la obtención de una mayor cantidad de medios para la persecución de una mayor cantidad de fines, que los que pudieron haber sido reprimidos.

Esta actitud moral tiene su reflejo en la ley. La ley, promulga aquello que es lo correcto. Y expresa la voluntad común de la sociedad. “*La ley es la explicitación de la justicia, de lo que es mío y de otros, de los derechos que unos a otros nos reconocemos, y de la seguridad que unos y otros tenemos de poder contar con aquello que libremente se ha pactado*”<sup>23</sup>. Es necesario aclarar, que Hayek presupone un concepto de ley en referencia al *common law* anglosajón. El sistema jurídico británico, concibe a la ley como producto del desarrollo histórico, en el que quedan plasmadas las costumbres, principios y actitudes morales de la praxis civil. Las normas jurídicas, no constituyen un artificio por el que se ordena la sociedad, sino más bien una expresión de las voluntades, que acatan dichas normas al tiempo que las modifican y constituyen. Basado en esta idea, el autor, logra que la propiedad se fundamente en la ley, sin que ello signifique una restricción a la libertad; ya que el imperio de dicha ley no emana de algún elemento o sujeto externo al individuo, sino más bien de su propia voluntad. Así gracias a ley, y a la constitución de la propiedad, la indisponibilidad de un bien hace que el mismo obtenga un valor (preferencia) por la que los individuos deban intercambiar y consensuar. En otras palabras, la ley da contenido a la información, la imposibilidad de alcanzar un objeto por la fuerza, obliga a expresar las preferencias por el mismo, constituyendo

---

“La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx”, Clacso-Eudeba, Buenos Aires, 2000.

<sup>22</sup> Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 241

<sup>23</sup> Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 247

finalmente el sistema de precios por el que se integra dicha información y posibilita una eficiente distribución<sup>24</sup>.

### El Orden Extenso

Para profundizar más en el pensamiento de Hayek, debemos entender la idea de “orden extenso”. Para ello el autor distingue entre las sociedades primitivas y las sociedades civilizadas. Las primeras, en semejanza a las *Gemeinschaft* de Tonnies, la integración social esta dada por las relaciones interpersonales en las que se participa de fines comunes, se presenta una cooperación concreta a los fines concretos de los individuos cercanos. Por el contrario en las sociedades civilizadas, la integración social se da gracias, a un orden de cooperación de tipo extenso y abstracto. Es decir, un conjunto de normas abstractas, por las que el individuo actúa sin saber a quien beneficia, pero motivado por sus propios fines despejados de los problemas concretos de los demás. a través de este orden extenso el individuo produce un bien abstracto que beneficiara un bien concreto de otro individuo desconocido. Así se constituye una moral abstracta, por la que el individuo actúa bien, solo en la medida que respete las normas del sistema<sup>25</sup>. Por lo tanto, a través de la persecución de sus propios fines, contribuirá al bienestar del otro, y su acción ser considerarse buena. Ya que solo a través de fines individuales, es posible producir los medios necesarios para que el otro pueda alcanzar sus propios fines también, lográndose un beneficio mutuo. *“No somos buenos porque proporcionemos estos o aquellos fines a estas o aquellas personas, sino porque facilitemos a cualquiera lo que necesita para obtener lo que él quiera”*<sup>26</sup>. Hayek al proponer este orden extenso, concibe una ética abstracta, contrapuesta a éticas concretas como el cristianismo o formales como la kantiana; ya que la misma deja de fundamentarse en dictámenes divinos o del imperativo categórico, para cimentarse en un orden impersonal y externo a cualquier sujeto. Por lo tanto, el autor considera que el mayor acto inmoral seria aquel que fuera en contra de este sistema, ya que de esa forma, quizá se beneficiaria a unos pocos, pero se derrumbaría todo el beneficio que sostiene a la sociedad toda.

### Libertad y Justicia Social

Continuando con lo anterior, encontramos que Hayek a través de su orden extenso, construye un orden macro cósmico, como el lo llama, y otro micro cósmico. Por la cual en la primera el orden extenso regula las relaciones sociales; mientras en el segundo se mantienen relaciones propias de las sociedades primitivas producto del remanente de ciertos impulsos naturales, como el altruismo y la solidaridad, las cuales aun regirían las relaciones micro sociales<sup>27</sup>. Ahora bien, el autor considera que cualquier injerencia de la segunda sobre la primera, es el iniciador del perjuicio para la sociedad toda. La intervención de la moral comunitaria, propia del micro cosmos, concibe a la sociedad como un organismo, por la que se persiguen fines comunes y se responsabiliza a la misma de satisfacer las necesidades de sus integrantes. Surgiendo entonces la idea de “justicia social”, como aquella armonía administrada por un poder central (el Estado) que determina los medios para satisfacción de las necesidades sociales, ideadas igualmente por el mismo.

---

<sup>24</sup> *“Ésta es la maravillosa paradoja de la seguridad legal: las restricciones en el acceso a los medios que establece el derecho de propiedad como prohibición de una violenta apropiación de lo ajeno, es l que hace a esos medios accesibles al libre intercambio, y lo que en definitiva libera el orden de los fines en una sociedad libre en el que esos fines deben lograr cooperativamente”* Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 248

<sup>25</sup> Desde otra línea argumentativa, Hayek busca elabora un recorrido histórico por el que intenta explicar el desarrollo de las sociedades actuales, a través de un proceso evolutivo de prueba y error. Hayek considera que la organización actual de las sociedades, no fue producto de ninguna construcción política, sino más bien gracias al esfuerzo constante de la Humanidad por la supervivencia. Un largo proceso de prueba y error, fue consolidando una forma de organización social, basado en un conjunto de normas abstractas de respeto por la propiedad y los acuerdos comerciales. Cabe aclarar, que no se trata de una darwinismo biológico o social, sino como dirá Pacheco, un *darwinismo moral* (Hernandez-Pacheco,1997, p.261). Las sociedades actuales y todo su desarrollo, es producto de un proceso evolutivo de que normas y actitudes morales, que solo a través de ellas se posibilitó si, un desarrollo técnico, cultural y demográfico. Es así como ciertas ideas iniciadas, hace pocos siglos atrás en ciertas zonas de Europa, fueron consolidando, gracias a la debilidad del Príncipe, ciertas leyes que favorecieron la propiedad, su intercambio y la consecución de fines individuales; dando por resultado lo que hoy conocemos como capitalismo.

<sup>26</sup> Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 250

<sup>27</sup> Hayek, Friedrich; “Los Fundamentos éticos de una sociedad libre”, En: Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un sistema social libre, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1981, Pág.:72

Sin embargo, con gran reticencia Hayek, considera que dicha justicia es mas bien un “espejismo de justicia social”. Principalmente debido a que a través de la intervención del Estado, tanto los fines como los medios se ven tergiversados. La imposición de una justicia social, lleva a la pérdida de la libertad individual, a través de la imposición de fines, ajenos a los individuos, y a la distribución de medios inadecuados para los fines individuales. Por lo tanto, dicha injerencia rompe el marco legal por el que los individuos disponían de sus propiedades. La “justicia social” restringe la utilización de los recursos escasos en fines extraños al individuo, relegándose como un actor pasivo, sin capacidad de decisión. Una verdadera justicia social, sería aquella que otorgara la información adecuada, y no conjeturas o disposiciones del poder central, para que cada individuo autónomamente disponga y decida la utilización de sus propiedades. Es así como Hayek, propone una forma de justicia deontológica, por la que solo se preocupa de determinar la justicia de las condiciones iniciales, sin tener en cuenta las consecuencias de las mismas. Por lo tanto, la única igualdad defendida por el autor, es que aquella posiciona a todos los individuos en las mismas condiciones, es decir, la igualdad ante la ley y las normas del orden extenso. Esta es la única igualdad, que posibilita la libertad, la aceptación consensuada de ciertas reglas de juego, dan lugar a una libertad de acción, que una igualdad procedimental no podría ofrecer<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> “En suma, forzar el curso social hacia esos resultados que se estiman dignos de ser alcanzados implica el dispendio del principal bien que ofrece una sociedad libre, a saber, la información necesaria para el mejor uso de los recursos, que depende de la libre disposición de éstos para sus propietarios.” Hernández-Pacheco, Javier; Op. Cit., Pág.: 258

## Un Nuevo Modelo de Estado argentino

Retomando nuestros autores de referencia, encontramos una posición predilecta para la Ley; tanto como expresión de la organización de las instituciones sociales, como la expresión de un orden moral histórico. Por lo tanto, intentaremos deducir el concepto de justicia presupuesto en algunas de las normas más importantes del primer gobierno de Menem, entre ellas podemos destacar las leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89), algunos Decretos complementarios y la ley de Reforma Constitucional (24.309/94).

Hacia 1989, se podía distinguir dos procesos históricos que aquejaban a la Argentina, por un lado, un proceso de tipo ideológico encabezado por el llamado Consenso de Washington, y el otro, de tipo político – económico propio de la coyuntura interna del país. El primero hace referencia a un nuevo modelo de Estado que surgía como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar, el Estado Neoliberal. Durante la década del 70, el modelo de estado surgido después del *crack* del 30, comenzaba a mostrar su debilidad. Un conjunto de crisis, llevaba a la necesidad de re plantear la función del Estado en la sociedad. Algunas reformas culturales y sociales, sumadas a la llamada “Crisis del Petróleo”, disparaban un proceso inflacionario y recesivo en la economía mundial. Las mayores repercusiones en América latina, se daría a través de la “Crisis de la Deuda” ya entrada la década del 80. Circunstancias por la cual los grandes Estados benefactores de Latinoamérica entraban en situación de *default*, llevando al derrumbe del sistema financiero y una obligada reducción del gasto público, repercutiendo finalmente en el sector real con inflación y recesión. Al mismo tiempo las políticas neoliberales hacían se aparición en el escenario político mundial de la mano de Ronald Reaggan y Margareth Tacher, mostrando el lento recupero de la economía mundial hacia finales de los 80. Muchas de estas ideas se sintetizarían en lo que se dio a llamar el Consenso de Washington. Este “consenso” surge a partir de los escritos de un economista norteamericano, John Williamson; donde en sus 10 paradigmáticos puntos, resumió el conjunto de recomendaciones que grandes instituciones de Washington hacían, primero a Latinoamérica y luego al resto del mundo. Organizaciones tales como el FMI, BID, Reserva Federal y el Congreso americano, entre otros, proponían: disciplina fiscal que permitiese reducir el déficit público; un cambio en las prioridades del gasto público, eliminando los subsidios y redirigiendo parte de esos recursos hacia la educación y la sanidad; una reforma tributaria basada en aumentos de los impuestos, sobre una base amplia y con tipos marginales moderados; la determinación por el mercado de los tipos de interés y del tipo de cambio; la liberación del comercio y su orientación hacia el exterior; la atracción de inversiones extranjeras, eliminando cualquier tipo de restricción; la privatización de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; y la firme garantía del derecho de propiedad<sup>29</sup>. Este conjunto de políticas llegó a la Argentina de la mano de la gestión de Carlos Menem; no obstante algunas de estas medidas ya se habían ensayado durante el gobierno militar de los años 70.

El otro proceso histórico que marcaba el país en 1989, se caracterizaba por la inestabilidad política y social. La vuelta a la democracia estuvo distinguida por un continuo de conflictividad en muchos sectores de la sociedad. Diversas organizaciones, tanto políticas como sindicales, presionaron constantemente al nuevo presidente Raúl Alfonsín. Esta gestión se vio acorralada principalmente por dos flancos, el político-militar y el económico-sindical. El primero, basado en la promesa y la esperanza de recuperar el sistema democrático, demandó una resolución al perjuicio social que el Proceso de Reorganización Nacional había ejecutado a la nación. La cuestión de los Derechos Humanos y la libre participación política, fueron los estandartes que muchas organizaciones políticas y no gubernamentales elevaron. Por lo tanto, el presidente tuvo que lidiar con el juicio a los ex mandatarios del Proceso, la mismo tiempo, que varios grupos armados, en pro y en contra de los anteriores, reclamaban justicia por mano propia. Íntimamente relacionada a este conflicto político, se levantaban las politizadas organizaciones sindicales, que reclamaban, mayor participación y mejoras en las condiciones laborales. Estos levantamientos afectaban seriamente el proceso de recuperación económica que se había dispuesto desde poder central. En un intento por recuperar la industria nacional y el consumo, se dispusieron ciertos planes de estabilización<sup>30</sup> en

<sup>29</sup> El Consenso de Washington. Eumed. 25 de Febrero de 200. <http://www.eumed.net/tesis/alhc/21.htm>

<sup>30</sup> Visintini, Alfredo Aldo; “Las Políticas Económicas en Argentina”, Facultad de Ciencias Económicas UNC; Cordoba, 2001; Capítulo: XI

pro de la reducción de la inflación y del déficit fiscal. No obstante, los planes no dieron efecto ya que el gasto público no se pudo reducir y la inflación continuó en ascenso. Agregando más a la conflictividad general, antes mencionada, provocaba una situación de inestabilidad tal, que el crecimiento económico fue nulo; generando un ambiente de descontento general y de expectativa por un cambio.

La carismática figura de Carlos Menem, ex gobernador de La Rioja, se mostró como la solución a dicha debacle. Su amplia trayectoria en la política nacional y su pertenencia al enigmático partido peronista, le dieron una cómoda victoria en las elecciones presidenciales de 1989. Con un extenso apoyo de sectores sindicales, empresariales y de vastos sectores del abanico político, sumado al “fracaso” radical de la última presidencia, permitían a Menem asumir con un amplio margen de gobernabilidad. Dotado de gran pragmatismo, e imbuido de las nuevas del neoliberalismo; el primer mandatario pudo aprovechar la circunstancias históricas para llevar a cabo una importante reforma del Estado. Esta transformación se llevó a cabo, a través de una serie de normas, que acompañadas de algunas importantes medidas económicas, permitieron la consolidación del nuevo modelo estatal. Algunas de las normas más importantes que hicieron crecer este modelo fueron las leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89) del año 1989. Las mismas decretaban una situación de emergencia económica por la cual se enunciaba la necesidad de un cambio en la administración pública. Por lo tanto se otorgaban ciertas concesiones al poder ejecutivo para realizar una serie de medidas que modificaran el andamiaje estatal, en función de lograr una mayor eficiencia y una reducción de áreas de la administración y de las empresas públicas que se consideraran innecesarias. Dentro de esas medidas se incluyen intervenciones, privatizaciones, mejoras tecnológicas y cambio en el sistema de jubilaciones y pensiones; y el programa de Propiedad Participativa. Posteriormente a estas leyes se le agregaron 2 decretos, 435/90 y 2476/90, que ordenaban la racionalización de las estructuras estatales, reordenamiento del personal, desregulación de mercados, comercio exterior y mejoras en la atención al público. Finalmente, este proceso se consolida con la ley 24.309/94 de reforma de la Constitución.

Es importante mencionar, que la posibilidad de reforma se llevó a cabo gracias a el “Pacto de Olivos” y la “Convertibilidad”. Lo primero fue, un acuerdo político entre los dos partidos mayoritarios por la que se llegó a consenso sobre ciertas “coincidencias básicas” que debían ser respetadas a la hora de reunirse el congreso constituyente. Por esta razón los Justicialistas se vieron obligados a estrechar lazos con los Radicales para lograr un acuerdo que les permitiese lograr la aprobación en el Senado del proyecto reformista. La modificación de la cláusula que prohibía la reelección inmediata del presidente constituyó el motor político que dio impulso a la reforma, pero junto a ella se incorporaron otras de similar naturaleza en el acuerdo de Olivos entre las que se encontraban la elección directa del presidente y del vicepresidente de la Nación, la incorporación de un jefe de Gabinete de Ministros, la ampliación de la composición del Senado por la elección de tres senadores nacionales (dos por la mayoría, uno por la minoría), organismos de contralor parlamentario (la Auditoría General de la Nación y el defensor del pueblo), y Consejo de la Magistratura, para una mayor independencia del poder judicial al momento de designar jueces federales. Al mismo tiempo, se realizaron importantes políticas económicas que reactivaran la economía nacional, y por sobre todo, que redujese la hiperinflación. Para ello, y en coherencia con las propuestas del Consenso de Washington, se buscó abrir el mercado al sector externo, aumentar el consumo y crear las condiciones para una reactivación a través de capitales nacionales e internacionales. Una de las principales medidas fue la llamada Convertibilidad, que consistió en el establecimiento de un tipo de cambio fijo, en la que la paridad fuera 1 peso 1 dólar, sería respaldada por las reservas del tesoro del banco central. A través de esta medida se estimuló la importación y el consumo interno, sumado al aumento del crédito, el establecimiento de tasas de intereses convenientes y el crecimiento de la economía sobre todo en el sector terciario. A grandes rasgos, que desde 1990 hasta 1995, se produjo un crecimiento importante de la actividad económica y la reducción de la tan temida inflación.

### **Principales indicadores Macroeconómicos**

Periodo 1990-1994<sup>31</sup>

Año	PBI en %	Consumo Tasa de Crec. en %	Inversión en %	Tasa de Inflación en % anuales		Inver./PBI en %
				IPC	IPM	
1990	-1.30	-1.1	-15.2	1334.3	798.4	14
1991	10.58	14.3	31.5	84	56.7	14.6
1992	9.61	13.3	33.5	17.5	3.2	16.7
1993	5.72	5.7	16	7.4	0.1	18.4
1994	5.84	6.9	21.8	3.9	3	19.9

Adentrándonos en los contenidos de las leyes propuestas en esos años, encontramos la redefinición del rol del mercado, el individuo y el Estado, basado en 5 ejes: privatización, desregulación, derechos individuales, leyes y descentralización administrativa. El proceso de constitución del nuevo modelo de Estado, se inicia con la declaración de “Emergencia administrativa” (Ley 23696/1990). La misma propugnando en “...estado de emergencia la prestación de servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración pública nacional centralizada y descentralizada...”<sup>32</sup>. Por la misma, el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo a intervenir en todos los entes y empresas del Estado. Dándole lugar a “...disponer por acto fundado la creación de nuevas empresas sobre la base de escisión, fusión, extinción, o transformación de las existentes, reorganizando, redistribuyendo y reestructurando cometidos, organizaciones y funciones u objetos sociales de las empresas y sociedades...del Estado nacional”<sup>33</sup>. Agregando más, podemos citar las consideraciones iniciales del decreto presidencial 435/1990: “Que la situación financiera que aqueja tanto a la Administración pública nacional como a las administraciones provinciales, hace necesario la adopción de drásticas medidas, de perentoria aplicación y resultados inmediatos...”<sup>34</sup>. A través de estas declaraciones, vemos una delegación importante de facultades al PE, sobre el presupuesto de la existencia de una crisis latente en la realidad social del país. Considerando, y dando lugar, a una progresiva reducción de la presencia del Estado en el orden extenso de la Argentina.

Una de las principales medidas que se llevo a cabo, fue el inmenso proceso de privatización de importantes empresas estatales (Capítulo II, Ley 23696/1990 y Capítulo III, Ley 2476/1990), “A los efectos de disminuir el gasto público, mejorar prestaciones o aumentar la eficiencia...”<sup>35</sup>. Es importante remarcar, el incentivo que se realizó a la participación del mercado como agente de transparencia y eficiencia, a través de las múltiples maneras con se procedió a poner a disposición las empresas a transferir, es decir, licitaciones, concursos, remates ventas de acciones y, solo en algunos casos excepcionales, contratación directa. Al mismo tiempo, se llevó a cabo “Privatización de servicios no esenciales”<sup>36</sup>, realizando una liquidación de servicios en los cuales la participación de capitales privados, representara seguridad y capacidad de circulación de información. El mas

<sup>31</sup> Fuente: Visintini, Alfredo Aldo; “Las Políticas Económicas en Argentina”, Facultad de Ciencias Económicas UNC; Cordoba, 2001; Capítulo: XI

<sup>32</sup> Ley 23696/1990, Art. 1. A esta se puede agregar el Art. 1 de la Ley 23967/1990: “La presente ley pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece.” Y las consideraciones del Decreto Presidencial 2479/1990: “Que en este entorno se hace imprescindible el dictado de medidas que marquen el fin de un periodo de frustración y decadencia del Estado argentino y el inicio de una etapa de cambio, signada por una mentalidad moderna acorde con los principios del nuevo contexto internacional”

<sup>33</sup> *Ibid.*, Art. 7

<sup>34</sup> Decreto Presidencial 435/1990

<sup>35</sup> Ley 23696/1990, Art. 60

<sup>36</sup> Decreto Presidencial 2476/1990, Capítulo VIII

claro ejemplo, es el artículo 46 (Decreto 2476/1990), donde se pone a disposición los servicios de valoración y control de mercadería en la Administración Nacional de Aduanas; otorgando una imagen de eficiencia a la hora de realizar intercambio comerciales internacionales. Reconociendo la posible intervención del poder central en los mercados laborales de forma ineficiente, las leyes, buscan reducir los efectos negativos que pudieran tener las drásticas reformas en la administración pública. Para ello se prevén un conjunto de *“...cursos de formación y perfeccionamiento para todo el personal que opte participar voluntariamente. ...Los programas a desarrollar deberán tener por objeto la formación o la orientación profesional de modo de facilitar la incorporación posterior a las actividades productivas del sector privado”*<sup>37</sup>. A través de los mismos se busca reducir las repercusiones de la inclusión de dicha mano de obra. Otra estrategia que prevén estas leyes, es la llamada “Propiedad Participada”, donde *“...cada adquirente participa individualmente en al propiedad del ente a privatizar”*<sup>38</sup>. Vemos como, la participación de los individuos re insertados al *orden extenso*, se busca matizar a través de la entrega de ciertos bienes que se consideran de mayor utilidad dentro de la lógica del mercado. Íntimamente relacionada, se puede señalar también que todas remuneraciones otorgadas a los retiros voluntarios y a las transferencias de personal público a al empresa privada, presuponen un aumento de la libertad individual, ya que las mismas aumentan las posibilidades de los individuos de disponer de bienes con una gran utilidad marginal (dinero y acciones). Es decir, se otorgan bienes que se presuponen muy atractivos, debido a su valor de cambio, sin tener en cuenta otras posibles formas de resarcimiento<sup>39</sup>. Es así, como el mercado es el encargado de resarcir algunos de los “errores” de la administración pública, debiendo incorporar los factores de la producción disponibles; por supuesto, siempre según la propia lógica del *orden extenso*, es decir, como trabajadores calificados, o como propietarios de capital y acciones.

El nuevo modelo de Estado, incluyó también una desregularización progresiva del mercado, posibilitando una mayor libertad para que el juego de preferencias determinara la utilidad de los bienes, y el precio pudiera servir de referencia clara de dicho juego. Esto se llevó a cabo a través de la suspensión de subsidios y subvenciones (Ley 23697, Capítulo II), privatización de *“... organismos de cuentas especiales y descentralizados, ...encargados de la regulación de mercados de productos regionales.”*<sup>40</sup>, flexibilización del mercado financiero (Ley 23697, Capítulo VI), derogación del *“Impuesto A La Transferencia De Combustibles Líquidos Derivados Del Petróleo”* (Ley 23697, Capítulo XI) y la liberación del precio de “Boca de Poso” (Ley 23697, Capítulo XII). Otro ejemplo de desregulación y utilización del precio de mercado como referencia de valor fueron algunas de las consideraciones del Decreto Presidencial 435/1990. Éste en uno de sus párrafos expresa: *“Que resulta necesario asegurar que las contrataciones de bienes y servicios por el sector público se lleven a cabo a precios consistentes con los que prevalecen en el mercado,...”*. Podemos ver entonces, como esta lógica responde a la idea de que, el mercado es el único que puede distribuir de manera eficiente los recursos, por lo tanto el Estado no debe intrometerse de ninguna manera en esta distribución, puesto que la tornaría ineficiente. El lugar que debe ocupar el Estado dentro de este esquema es el de un actor mas dentro del mercado; un actor que se adapte a las reglas y se someta a los precios fijados por este.

En cuanto a derechos individuales encontramos, un presupuesto generalizado de que todos los ciudadanos deben ser tratados como clientes, que invierten tiempo y esfuerzo, en diferentes relaciones con el Estado, que siempre son de menor utilidad que otras actividades. Si analizamos algunas de las pautas sobre *“Mejora de la atención al público”* (Decreto 2476/1990, Capítulo VII y IX), encontramos una continua búsqueda de reducción los plazos de espera y la provisión de rápida y clara información. Esto coincide el conjunto de derechos incorporados en la reforma constitucional de 1994, expresados en el Art.42. Donde se le reconoce al individuo el status de usuario y consumidor, portador de interese económicos, y demandante de *“...información*

<sup>37</sup> Ley 23696/1990, Art. 29

<sup>38</sup> Ley 23696/1990, Art. 26

<sup>39</sup> *“Que procurando alcanzar un adecuado cumplimiento de las pautas de economía política general, trazadas respecto del sector público... se hace necesario implementar indispensables medidas de racionalización, sin perjuicio de la indemnización que pudiese corresponder.”* Decreto Presidencial 435/1990

<sup>40</sup> Decreto Presidencial 2476/1990, Art. 11. Ejemplo de estas privatizaciones son: Mercado Nacional de Hacienda, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, entre otros.

*adecuada y veraz;...libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno*". Este artículo se complementa con "*La consagración expresa del Habeas corpus*" (Ley 24.309/1994, Artículo 3), plasmado en el Art. 43 del a C.N. A través de estas medidas encontramos como se busca facilitar el la circulación y la reducción de perdidas de tiempo que pudieran significar las relaciones entre el individuo y el Estado; entendiendo que el tiempo invertido en dichos tramites, es un bien de gran utilidad para los fines individuales de los ciudadanos. Por lo que el costo de oportunidad de dichas actividades es menor al de otras actividades, que presuntamente todo individuo preferiría realizar.

Otras de las funciones erigidas por las leyes analizadas, es "*...el fortalecimiento del signo monetario nacional*"<sup>41</sup>. A través del "*...el ejercicio del poder de policía del Estado, en un escenario que privilegia la libertad de los individuos para operar en el terreno de la eficiente asignación de los recursos,...*"<sup>42</sup>. En las consideraciones iniciales del Decreto 435/1990, encontramos el reconocimiento de la libertad individual, esta vez, por medio del establecimiento de un medio apropiado de intercambio. La moneda se presenta, entonces como un elemento necesario para la garantía de la libertad individual, por la que los individuos podrán perseguir sus fines, seguros que los términos de intercambio serán los adecuados.

El tema de la Ley, surge entonces como una cuestión de gran importancia y de muestra de representatividad de los ciudadanos en la emanación de los mismas. Es importante aclarar en un principio, que debido al sistema jurídico que la Argentina tiene, no podemos entender la "Ley" de la misma forma con que Hayek lo propuso. El hecho de tener una Constitución de tipo escrita y rígida, no permite una comparación directa con el *common law* ingles, de donde Hayek se inspira. Al mismo tiempo, que la aplicación material de dicha ley es diferente. No obstante, ambos sistemas coinciden en sus presupuestos liberales y democráticos, por lo que toda ley es expresión de la voluntad general del pueblo, unos de forma directa e histórica, otros de forma indirecta y política. Por lo tanto, en afán de dar representatividad, y que las leyes legisladas no signifiquen una limitación a la libertad individual, el nuevo modelo de Estado ha previsto algunas medidas. Las más importantes, las encontramos en la reforma constitucional, a través de la elección directa del presidente, vicepresidente<sup>43</sup> y de tres senadores, dos por el partido mayoritario y uno por la primera minoría<sup>44</sup>. También se destaca "*...que los sacrificios implícitos en las medidas que se adopten por el presente Decreto (435/1990) alcancen y sean compartidos adecuadamente por todos los sectores de la sociedad argentina*"<sup>45</sup>. Encontramos entonces, la búsqueda de dar a las leyes un carácter de orden moral extenso, por el que las leyes sean emanadas, y al mismo tiempo adoptadas, por la actitud moral de la sociedad<sup>46</sup>. DNU

Por otro lado, vemos que el Estado es percibido, no solo como garante de la seguridad, sino también como un actor más dentro del *orden extenso*; o mas bien, el intento de convertir al estado en un participante más de ese orden. Algunas de las premisas mas importantes, sobre la cual se justifica esta "Reforma Administrativa", es que "*...la Administración Nacional (centralizada, cuentas especiales y organismos descentralizados) padece de graves falencias en su organización administrativa y en la calidad de servicios que debe prestar a la comunidad... (Por lo tanto)...el estado de desorganización administrativa puede comprometer el programa de estabilización económica y constituir un obstáculo al crecimiento productivo...*"<sup>47</sup>. La ineficiencia intrínseca al Estado, representa una amenaza a los planes de transformación macroeconómica. No solo la intervención directa, a través de regulación y empresas públicas, sino también el propio funcionamiento del andamiaje estatal, significan una incorrecta distribución de bienes, afectando así la mecánica del *orden extenso*<sup>48</sup>. Para ello entonces, se llevó a cabo, una reducción integra de

<sup>41</sup> Decreto Presidencial 435/1990

<sup>42</sup> Ídem

<sup>43</sup> Art. 94, C.N., Ley 24.309/1994, Artículo 2

<sup>44</sup> Art. 54, C.N., Ley 24.309/1994, Artículo 2

<sup>45</sup> Decreto Presidencial 435/1990

<sup>46</sup> Muestra de este principio de legalidad, puede ser el demandado para autorizar la privatización de las empresas estatales ("*Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional, ... es requisito previo que hayan sido declaradas sujetas a privatización de acuerdo a las previsiones de esta ley*" Ley 23696/1990, Art. 8)

<sup>47</sup> Decreto Presidencial 2476/1990. El segundo paréntesis es nuestro.

secretarías y dependencias del Estado y un plan de centralización administrativa<sup>49</sup>. Al mismo tiempo se incorporó lo que se conoce como “Presupuesto por Programa”<sup>50</sup>, por lo cual los gastos a realizar deben estar justificados a través de programas, con objetivos específicos en los que se realizará el gasto. Este modelo de presupuesto, supone una reducción de gastos históricos innecesarios, e intenta dar mayor eficacia a esas erogaciones. No habilitándose, entonces, “*las partidas presupuestarias de los organismos cuyos cometidos no se compadezcan con las políticas de privatización, desregulación, descentralización, desburocratización y libertad de mercados*”<sup>51</sup>.

En conclusión, la reforma del Estado “...*tiene por objeto crear las condiciones necesarias para hacer posible el crecimiento de la inversión, el empleo y el nivel de actividad económica en el marco de la economía popular de mercado*”<sup>52</sup>. Hemos podido observar, un progresivo retroceso de la injerencia del Estado en el *orden extenso*. Ahora bien, retomando la otra institución central de este orden, el mercado; hallamos que no se puede identificar, en el conjunto de leyes analizadas, una referencia explícita acerca del rol de éste. Solo descubrimos el reconocimiento implícitamente, del mismo como motor único del crecimiento económico del país. Siendo, el encargado de otorgar transparencia y eficiencia a sectores deficientes del Estado, al tiempo, que espera que el mismo pueda resarcir las consecuencias generadas por la incorporación de dichos sectores. En cuanto a los individuos, vemos que los mismos son considerados como seres racionales, que buscan la mayor utilidad marginal de los bienes a adquirir o de las relaciones que establecerá con el Estado. Al mismo tiempo, estos son reconocidos como elementos constitutivos del *orden extenso*, por lo cual la intervención del Estado, debe siempre procurar garantizar y habilitar la mayor libertad para los mismos. Así, el Estado, por ser la entidad más “injusta” en términos de Hayek, se erige como una institución con una doble función: la de recuperar dicha justicia; al mismo tiempo que debe afianzar y garantiza la “justicia social” del *orden extenso*. En cuanto a lo primero, el Estado debe actuar como un actor más dentro de dicho orden. Por lo cual le corresponde reducir su perjuicio al resto de los actores, permitiendo que los precios reflejen fehacientemente el libre juego de preferencias, y adecuándose a los mismos, a través de la incorporar los métodos y mecanismos propios del mercado. En cuanto a los segundo, vemos que el Estado surge como protector del derecho de propiedad, garantizando el respeto mutuo a través del “*fortalecimiento del signo monetario nacional*”; y veedor de una *moral abstracta*, para la cual instituye *leyes* que protejan el orden emanado de esa *actitud moral* y la libertad individual. Así, con este nuevo modelo de Estado, se deja atrás las leyes y medidas que buscaban imponer un mero *espejismo de justicia social*, en persecución de la creación de una *comunidad de medios*, por la que los argentinos pudieran alcanzar sus fines individuales.

## **Consideraciones Finales**

Habiendo analizado el nuevo modelo de Estado propuesto para la Argentina de los años 90, nos surgen algunas cuestiones que merecen un desarrollo más extenso. Retomando a nuestros autores, encontramos una coincidencia propia de la tradición filosófica de ambos; y presupuesta en el Estado neoliberal argentino. El individuo, como fin en si mismo, autónomo y dotado de *razón*, es uno de los fundamentos desde los que se construyen estas divergentes propuestas sobre la justicia. La constitución del mismo como punto de partida de los desarrollos filosóficos, lleva a considerar el problema de las interrelaciones entre un individuo y el otro. Surge entonces la dificultad de mantener el carácter de fin en si mismo y autónomo, frente a la “finalidad en si mismo” y la autonomía del otro. En otras palabras, aparece la necesidad de considerar a dichos individuos como libres e iguales uno de otros, se requiere entonces un criterio *justicia social* que determine dicha libertad e igualdad. Para ello entonces, el individuo, es siempre anterior a cualquier lógica o

<sup>48</sup> “...*el programa de reforma administrativa posibilitara la reducción de las interferencias existentes que afectan al libre desenvolvimiento de las actividades económicas, lo que redundará en un mas alto nivel de eficiencia colectiva*”. Decreto Presidencial 2476/1990.

<sup>49</sup> Decreto Presidencial 435/1990

<sup>50</sup> Nazareno, H., Barra Ruatta, O., Iparraguirre, R.; “Lecciones de Finanzas Públicas”, Facultad de Ciencias Económicas UNC; Córdoba, 2004; Pág.: 74

<sup>51</sup> Decreto Presidencial 2476/1990, Art. 14

<sup>52</sup> Decreto Presidencial 435/1990

ley universal, ya que solo a través del uso de su *razón* el individuo puede optar por internalizar dichos principios, o bien rechazarlos. El derecho natural a la autonomía, como expresión de la libertad, es un elemento básico de lo que denominábamos *justicia social*.

En Rawls, encontramos que al utilizar el *contrato*, los individuos son situados en un estado de completa autonomía, por la que los mismos confeccionan los principios que posteriormente regirá sobre ellos. Así, a través del *velo de ignorancia* el autor busca despojar al individuo de todas aquellas características que el mismo adquiere como ser social, mostrándolo como éste sería en esencia. La *posición inicial*, garantiza que la lógica que presidirá el posterior devenir de los individuos es producto de la autonomía de los mismos, y no es un elemento extraño, que limita su libertad. En cuanto a Hayek, desde una perspectiva más realista, propia de su formación en economía, encontramos una idea de libertad, basada en las relaciones cotidianas de un individuo con otro. Las características del *orden extenso*, que regula dichas interacciones, suponen ser producto de una *actitud moral* emanada de la autonomía de cada individuo. No obstante, hay una "...una especie de proceso de evolución selectiva que..."<sup>53</sup> que determina que *actitudes morales* sobreviven frente a otras, posibilitando el desarrollo de las *comunidades de medios* en los cuales los individuos gozan de *justicia social* y libertad. El mercado, como el producto más desarrollado de este proceso, se levanta como una institución indiscutible a la que una dogmática *moral abstracta* le reconoce su supremacía; llevándonos a cuestionar la autonomía de los individuos racionales de dicha comunidad. Éste, como lo llama Pacheco, *darwinismo moral* ajeno al individuo, nos hace reflexionar sobre la justicia de algunas medidas impuestas por el claro ejemplo de *comunidad de medio*, el modelo neoliberal: ¿Fueron autónomos los trabajadores despedidos de las empresas públicas?, ¿En su autonomía, todos los trabajadores retirados querían ser remunerados por medio de "bienes de gran utilidad marginal"?, ¿Hubiera sido "poco eficiente", el entregar medallas de reconocimientos a dichos trabajadores por los servicios prestados a la nación?, ¿Eran libres, aquellos funcionarios que proponían "programas sociales poco eficientes"?, etc.

Como antes mencionábamos, una teoría de la justicia, debe reconocer la igualdad como una característica de todo grupo de individuos. Desde Rawls, se destaca, por un lado, las condiciones de la *situación inicial*; y por otro lado, los *principios de justicia* emanados del *contrato*. El primero de ellos, garantiza la igualdad *como* individuos, reconociendo los mismos derechos a todos por igual. En cambio, el segundo, garantiza la igualdad *entre* los individuos. El *principio de diferencia*, es un artilugio teórico, que habilita a las instituciones sociales a intervenir, para garantizar que las inevitables diferencias produzcan beneficio a los menos aventajados. La igualdad en la teoría, esta emplazada en este principio. Ya que partiendo de una igualdad de condiciones (primer principio de justicia), busca asegurar la igualdad de resultados. Como toda teoría de la justicia teleológica y distributiva, la asignación final de los *bienes sociales* debe reconocer a los individuos como fines últimos de dichos criterios, asegurando que la situación final de los mismos sea lo más igualitariamente posible. Siempre teniendo en cuenta los derechos del primer principio, y la regla del *maximin*. Por su parte Hayek, intenta resolver la cuestión de la igualdad, reconociendo solo la igualdad de condiciones. Es decir, reconociendo los derechos naturales (al libre intercambio y a la propiedad) de todos los individuos por igual, busca que los mismos sean respetados en el devenir social. Para ello, habilita a las instituciones naturales, de una *comunidad de medios*, para garantizar dichos derechos o condiciones. El mercado se erige como garantía para la recepción de toda actividad libre de los individuos. el mercado es el espacio más propicio para el libre intercambio. Por otro lado, el Estado surge como garante de la propiedad, ya que al sustentarse por las *leyes*, es producto del *orden abstracto*, lo cual demanda del mismo el monopolio del uso de la fuerza que posibilite la perpetuidad de dicho orden. Se presenta entonces, una paradoja en cuanto al rol del Estado. Su función social, le demanda por un lado su intervención para asegurar la integridad del *orden extenso*; mientras que al mismo tiempo, se le exige una distribución eficiente de los bienes social que dispone. Si bien, la teoría de Hayek, le otorga prácticamente ningún bien a distribuir, ya que se presupone su ineficiencia; pero en el afán de no intervención de un *poder central*, hacen que el accionar del Estado se vea en serios aprietos: ¿Puede el Estado nacional "fortalecer el signo monetario nacional", si el libre juego de la oferta y la demanda vacían el tesoro nacional? ¿Puede la Administración Pública, realizar sus funciones si sus dependencias

---

<sup>53</sup> Hayek, Friedrich; "Los Fundamentos éticos de una sociedad libre", Op. Cit., Pág.:73

se “limitan a 32”? ¿Puede el Estado ser más eficiente, y al mismo tiempo controlar un posible estallido social en su contra? ¿Puede el Estado ser un actor más dentro del mercado?

Cabe expresar unas palabras finales, ya que mientras se escriben estas líneas, el mundo corre en pánico por un nueva injusticia de los mercados financieros internacionales. Las grandes instituciones “naturales” de la evolución humana, exponen grandes ineficiencias a la hora de interpretar el conjunto de *preferencias*. Llevando a que los mercados, revelara finalmente el verdadero valor de dichas operaciones; estremeciendo gran parte del *orden extenso*, Pero es aun mas interesante remarcar, como debió surgir el Estado, para ordenar y permitir que la rueda de intercambios volviera a funcionar racionalmente. ¿Será entonces que el juego de *utilidades individuales*, necesita esporádicamente, la introducción de una racionalidad universal que transparente y arbitre en ese juego? ¿Será que necesitamos una *lógica social*, más que una *ley natural*? ¿Tendremos que seguir dependiendo del devenir histórico, para que alcancemos una mejor distribución de los bienes sociales? ¿O podremos, desde la *diferencia* generar un *principio*, que nos ordene en beneficio de las mas “ineficientes”?

## **Bibliografía**

### Citada:

- Campbell, Tom; “La justicia”, Gedisa, Barcelona 2002
- Hayek, Friedrich; “Los Fundamentos éticos de una sociedad libre”, En: Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un sistema social libre, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1981
- Hernández-Pacheco, Javier; “Corrientes actuales de filosofía [II] : filosofía social”, , Tecnos Madrid 1997.
- Nazareno, H., Barra Ruatta, O., Iparraguirre, R.; “Lecciones de Finanzas Públicas”, Facultad de Ciencias Económicas UNC; Córdoba, 2004
- Pérez Jaime, Bárbara y Amadeo, Javier “El concepto de libertad en las teorías políticas de Kant, Hegel y Marx” en Borón, A. (comp.) “La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx”, Clacso-Eudeba, Buenos Aires, 2000.

### De Referencia:

- Autores varios; “Neoliberales y pobres”, Antropos, Colombia, 1993
- Ernesto Valdez, Ernesto; “Instituciones suicidas”, Estudios de ética y política, 2000
- Friedrich, Hayek; “Democracia, justicia y socialismo”, Unión, 1977
- Roberto Gargarella; “Las teorías de la justicia después de Rawls”. Paidós 1994
- Vergara Estévez, Jorge; “La concepción de Hayek del estado de derecho y la crítica de Hinkelammert”, En: Seminario: “El pensamiento crítico de Franz Hinkelammert”, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2005
- Visintini, Alfredo Aldo; “Las Políticas Económicas en Argentina”, Facultad de Ciencias Económicas UNC; Córdoba, 2001
- Strauss, Leo y Cropsey, Joseph; ¡Historia de la Filosofía política!, Fondo de Cultura Económica, México, 2003

## **Anexo**

---

- Decreto Presidencial: 432/1990, Consideraciones iniciales
- Decreto Presidencial: 2476/1990, Consideraciones iniciales

Norma: DECRETO 435/1990

Emisor: PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)

Sumario: Programa de estabilización económica y de reforma del Estado — Medidas tendientes a su continuación y profundización — Normas Impositivas — Modificación.

Fecha de Emisión: 2/03/1990

Publicado en: Boletín Oficial 4/03/1990.

Visto: Que tienden a acentuarse las manifestaciones de los desequilibrios estructurales previstos y anticipados que inducen a redefinir los instrumentos de política económica en el contexto de los objetivos que enmarcan la acción del gobierno, desequilibrios que se corporizan en el acentuamiento de las presiones inflacionarias que producen efectos disruptores en la estructura de los precios relativos y por ende en la distribución de los ingresos, y

Considerando:

Que es forzoso continuar con el ejercicio del poder de policía del Estado, en un escenario que privilegia la libertad de los individuos para operar en el terreno de la eficiente asignación de los recursos, lo cual obliga a persistir en el logro del equilibrio de las finanzas públicas y conlleva, asimismo, a adoptar severas medidas de índole fiscal que permitan en el más corto plazo posible su adecuación al contexto estabilizador que se procura.

Que es posible alcanzar dicho objetivo poniendo en ejecución los mecanismos previstos en las Leyes de reforma del Estado y de emergencia económica, las cuales permiten una planificación e implementación acorde con la demanda por estabilidad que el pueblo de la Nación Argentina exterioriza con legítima insistencia.

Que ello, asimismo, constituye la condición necesaria y suficiente para reconstituir las reservas internacionales y afianzar los principios de soberanía implícitos en el fortalecimiento del signo monetario nacional.

Que en ese orden, se estima necesario asegurar la efectiva cesación de asistencia financiera por parte del Banco Central de la República Argentina en favor del Tesoro Nacional, a los efectos de certificar a la comunidad el carácter de la decisión que ha de llevar a cabo el ajuste fiscal anunciado por el Poder Ejecutivo Nacional, y que se refleja en el hecho de no emitir moneda para financiar el déficit operativo del Tesoro nacional.

Que a tal fin resulta menester prorrogar los plazos previstos en la Ley N° 23.697, en cuanto a las medidas específicas dispuestas en la misma.

Que, además, es indispensable suspender los llamados a licitaciones en las distintas jurisdicciones de la Administración central, servicios de cuentas especiales y organismos descentralizados del presupuesto general de la Administración nacional.

Que resulta necesario asegurar que las contrataciones de bienes y servicios por el sector público se lleven a cabo a precios consistentes con los que prevalecen en el mercado, y que las correspondientes condiciones de contratación, entrega y pago sean establecidas con claridad, transparencia y flexibilidad.

Que corresponde someter las operaciones avaladas por el Estado nacional a un régimen que refleje la equivalencia de prestaciones para ambas partes.

Que también y con claro sentido de justicia social, resulta indispensable garantizar a los trabajadores del sector público, la percepción de un salario digno que le permita satisfacer sus necesidades básicas indispensables, lo cual constituye un principio rector en la acción de Gobierno.

Que acorde con ello, y en atención a las delicadas situaciones que se presentan en el sector público en general, procede la fijación de un salario máximo para todos los trabajadores dependientes de los diversos sectores en cuya economía participa el Estado nacional.

Que a los fines de lograr que la política salarial que por el presente se instrumenta, se aplique equitativamente en todos los sectores de la Administración cualquiera sea su nivel de descentralización, corresponde disponer la denuncia de los convenios colectivos de trabajo.

Que procurando alcanzar un adecuado cumplimiento de las pautas de política económica general, trazadas respecto del sector público, como así también de las diversos entes y organismos descentralizados se hace necesario implementar indispensables medidas de racionalización, sin perjuicio de la indemnización que pudiere corresponder.

Que como parte del proceso de reforma del Estado se considera necesaria reorganizar integralmente la Administración central, mediante la supresión de las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo nacional, la limitación a treinta y dos (32) del número de subsecretarías dependientes de los ministerios, y la implementación de cursos de formación y orientación profesional que faciliten la incorporación del personal excedente en las distintas jurisdicciones, al mercado de trabajo correspondiente a los entes productivos privados.

Que se estima que el conjunto de medidas antes mencionadas y otras complementarias tales como congelamiento de vacantes y promociones y la supresión de horas extras permitirán reducir en un veinticinco por ciento (25%) el gasto burocrático del sector público nacional.

Que impuesto criterios de ordenamiento financiero y de racionalización en la afectación de sus recursos reales en la Empresa del Estado, se hará posible captar excedentes que permitan apuntalar el esquema de ingresos presupuestarios, revirtiendo de este modo una práctica disrupta en el sistema y que estaba implícita en el auxilio financiero que sistemáticamente aportaba el Tesoro nacional.

Que la situación financiera que aqueja tanto a la Administración pública nacional como a las administraciones provinciales, hace necesario la adopción de drásticas medidas, de perentoria aplicación y resultada inmediatas a efectos de incrementar en forma genuina el flujo de ingresos, por lo que frente a este cuadro se considera justificado duplicar la tasa del impuesto sobre los capitales. a fin de actuar con extrema urgencia no sólo sobre la situación presente sino sobre la coyuntura mediata, adoptando medidas preventivas.

Que la situación presupuestaria exige reforzar los ingresos con contribuciones que contemplen el principio de la capacidad de pago, que si bien con carácter de emergencia, deben ser recaudadas al más corto plazo posible.

Que contemporánea ello restituiría principios de equidad en el esfuerzo que la acción de gobierno reclama a los distintos sectores económicos.

Que indicador eficiente a tales fines lo constituye el capital afectado a actividades empresarias.

Que mediante el Decreto 1587/89 se modificó la Ley del Impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas, reduciendo las tasas previstas en el artículo 3°, párrafo segunda y en el artículo de la misma a diez centésimos por mil (0,10 %).

Que dicha modificación, enderezada a afianzar y otorgar mayor fluidez al funcionamiento del mercado de capitales que opera en moneda extranjera, importó reducir a su mínima expresión la incidencia de dicho gravamen, teniendo carácter transitoria hasta tanto se produzca su derogación formal.

Que las exenciones consagradas en los artículos 58, inc. r) y 62 inc. b) "in fine" de la Ley de impuesto de sellos han quedado vacías de sustento económico al anularse de hecho toda posibilidad de doble imposición entre ambos gravámenes.

Que, en consecuencia, corresponde proceder a la urgente derogación de las aludidas franquicias, restableciendo la organicidad sistemática de la Ley de impuesto de sellos en el aspecto puntual considerado.

Que el grave deterioro que se observa en la recaudación a valores constantes como consecuencia del proceso inflacionario determina la necesidad de instrumentar procedimientos que preserven la integridad de los recursos o en su caso atenuar significativamente las consecuencias de dicho proceso.

Que el sistema a implementar alcanza fundamentalmente a aquellos gravámenes cuyos responsables hubieren percibido y/o retenido de otros agentes económicos y de que no neutralizarse la erosión de los mismos a partir de la fecha que nace la obligación, posibilitaría de hecho una indeseable transferencia de ingresos.

Que en orden a una efectiva acción racionalizadora resulta procedente la suspensión temporaria de diversos regímenes cuyos beneficios afectan, directa y significativamente la recaudación impositiva, quitándole transparencia al sistema.

Que la complejidad de los problemas inherentes al régimen de sustitución que establece la Ley N° 23.658 y la necesidad del diseño y aplicación inmediata y efectiva de una política de ejecución tendiente a lograr los objetivos en ella planteados, hacen aconsejable concentrar en un sólo organismo las facultades de autoridad de aplicación del sistema de promoción industrial, ejercidas en la actualidad por distintos organismos públicos, sean estos nacionales o provinciales.

Que, por otra parte, si a ello se agrega la especial importancia que adquiere en esta particular coyuntura socio - económica que atraviesa nuestro país la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas promovidas y la correcta utilización de los beneficios acordados a través del sistema de bonos de crédito fiscal, se impone la necesidad de atribuir el Ejercicio exclusivo de tales funciones a la actual Secretaría de Ingresos Públicos, en virtud de tratarse de aspectos vinculados a su competencia específica.

Que la Ley N° 23.696 declaró el estado de emergencia administrativa con el propósito de profundizar y acelerar la reforma del Estado, para lo cual es indispensable unificar la conducción de la Hacienda Pública y el manejo de los negocios del mismo, así como centralizar los criterios de decisión y normas de procedimiento en cuanto a la ejecución de las contrataciones y compromisos de los entes del sector público.

Que con las normas que se proponen se posibilitará la adopción del sistema de "unidad de caja" y "universalidad de presupuesto" sin afectar el destino de los recursos.

Que el conjunto de medidas previstas en el presente Decreto constituye la continuación y profundización en la medida requerida por las graves circunstancias que afectan a la economía y la sociedad argentina, del programa de estabilización económica y de reforma del Estado los que tienen por objeto crear las condiciones necesarias para hacer posible el crecimiento de la inversión, el empleo y el nivel de actividad económica en el marco de la economía popular del mercado.

Que los principios básicos de equidad y justicia social exigen que los sacrificios implícitos en las medidas que se adoptan por el presente Decreto alcancen y sean compartidos adecuadamente por todos los sectores de la sociedad argentina.

Que por lo expuesto y ante las graves y urgentes necesidades públicas económico - sociales de la Nación, el Poder Ejecutivo asume el ejercicio de sus competencias reglamentarias privativas, por razones de necesidad y urgencia. Justifica dicha medida, la urgencia, la emergencia, la excepcionalidad y la imposibilidad material de obtener un pronunciamiento legislativo expeditivo en tiempo, por la premura que la circunstancia exige, conforme lo avala invariablemente la doctrina y la jurisprudencia constitucional en la materia.

Que el ejercicio de funciones legislativas por el Poder Ejecutivo, cuando la necesidad se hace presente y la urgencia lo justifica cuenta con el respaldo de la mejor doctrina constitucional. Así Joaquín V. González ha dicho en su Manual de la Constitución Argentina que "puede el Poder Ejecutivo, al dictar reglamentos o resoluciones generales invadir la esfera legislativa, o en casos excepcionales o urgentes, creer necesario anticiparse a la sanción de una Ley" (conf. en el mismo sentido Bielsa, Rafael- Derecho Administrativo 1954. t. 1, p. 309). También en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación le ha dado acogida (Fallos 11:405; 23:257).

Por ello, el Presidente de la Nación Argentina decreta

**Artículo 1°** — El Banco Central de la República Argentina, no podrá directa ni indirectamente, financiar el déficit operativo del Tesoro Nacional a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.

**Artículo 2°** — El Banco Hipotecario Nacional cesará su operatoria minorista a partir del 5 de marzo de 1990. El Banco de la Nación Argentina se hará cargo de la cartera activa y pasiva del Banco Hipotecario Nacional.

Norma: DECRETO 2476/1990

Emisor: PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)

Sumario: Reforma administrativa -- Normas.

Fecha de Emisión: 26/11/1990

Publicado en: Boletín Oficial 28/11/1990

VISTO las Leyes Nº 23.696 y 23.697, los Decretos Nº 435 del 4 de marzo de 1990, Nº 612 del 2 de abril de 1990 y sus modificatorios, el Decreto Nº 1482 del 2 de agosto de 1990 y el Decreto Nº 1757 del 5 de septiembre de 1990, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley Nº 23.696 de Reforma del Estado ha declarado en estado de emergencia la prestación de servicios públicos en todo el ámbito de la administración pública nacional.

Que, por otra parte, la Ley Nº 23.697 de Emergencia Económica ponía en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales, que la Nación no ha superado aún totalmente.

Que en este marco, la administración Nacional (centralizada, cuentas especiales y organismos descentralizados) padece de graves falencias en su organización administrativa y en la calidad de los servicios que debe prestar a la comunidad, observándose que esta situación tiende a empeorar, comprometiendo gravemente la prestación de servicios básicos, tales como salud, educación y seguridad, entre otros.

Que asimismo, el estado de desorganización administrativa puede comprometer el programa de estabilización económica y constituir un obstáculo al crecimiento productivo como etapa inmediata posterior al logro del equilibrio económico.

Que en este orden de ideas, el deterioro y la ineficacia operativa de la administración vigente ha llegado a límites que afectan peligrosamente responsabilidades irrenunciables del Estado, como la percepción de los impuestos y tasas que sustentan el accionar de los poderes públicos y representan la materialización del Contrato Social.

Que a todo esto, debe agregarse una inquietante inobservancia de las disposiciones normativas del Poder Ejecutivo Nacional y de las autoridades que lo integran, que requiere de un modo drástico e inmediato el reestablecimiento de las responsabilidades administrativas en todos los niveles de la administración pública nacional.

Que en tal sentido, conviene puntualizar muy especialmente que el Gobierno nacional ha detectado las causales de la situación imperante y que ellas responden, entre otras, al sobredimensionamiento de las estructuras vigentes, la superposición y excesiva complejidad normativa, la desjerarquización de la carrera administrativa y la falta de incentivos reales.

Que las circunstancias expuestas no dejan al Gobierno nacional otro camino que profundizar los esfuerzos realizados hasta el presente con el fin de encarar la adopción de soluciones de emergencia, al límite de sus atribuciones, a fin de asegurar una mejora inmediata de la organización y funcionamiento administrativos.

Que en este entorno se hace imprescindible el dictado de medidas que marquen el fin de un periodo de frustración y decadencia del Estado argentino y el inicio de una etapa de cambio, signada por una mentalidad moderna acorde con los principios del nuevo contexto internacional.

Que en consecuencia, las medidas contempladas en el presente decreto están orientadas a asegurar una sustancial mejora de la eficiencia y la racionalidad administrativas, de la capacidad de decisión de la administración, así como también un redimensionamiento de sus estructuras y funciones.

Que el Gobierno nacional tiene la firme intención de utilizar los ahorros generados por las medidas propuestas para fortalecer la prestación de servicios básicos y jerarquizar la carrera administrativa, atendiendo los inevitables costos sociales que implican medidas de esta naturaleza.

Que además, el programa de reforma administrativa posibilitará la reducción de las interferencias existentes que afectan al libre desenvolvimiento de las actividades económicas, lo que redundará en un más alto nivel de eficiencia colectiva.

Que en función de lo expuesto, es menester simplificar y reducir la organización administrativa y los procedimientos que regulen su funcionamiento.

Que a fin de alcanzar una rápida mejora en los servicios educativos y jerarquizar al personal docente, es imprescindible concentrar los recursos humanos en tareas estrictamente educativas al frente de los alumnos, promover la mayor dedicación a la enseñanza, racionalizar las tareas administrativas burocráticas, en la inteligencia de que las economías resultantes serán volcadas al fortalecimiento del sistema educativo.

Que, en virtud del estado de atraso y acumulación de tramites relativos a la certificación de servicios del personal docente en el ámbito del Ministerio de Educación y Justicia, se hace virtualmente imposible el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° "in fine" de la Ley N° 23.895 resulta imprescindible circunscribir la determinación del cálculo del haber mensual de las jubilaciones, a fin de posibilitar el inmediato goce de los beneficios.

Que asimismo, el crecimiento económico y la modernización del aparato productivo necesitan de la reorganización de los organismos científico-técnicos y de los servicios de promoción del comercio exterior, a través de la participación del capital privado y de la renovación de las modalidades de gestión de estos sectores.

Que en tal sentido, la privatización de servicios, la desregulación de mercados y el desarrollo tecnológico de la administración pública constituyen elementos indispensables para apoyar el crecimiento económico y la revolución productiva.

Que el Poder Ejecutivo Nacional, no es insensible a los costos sociales de la transformación administrativa, por lo cual ha considerado especialmente una compensación equitativa a los agentes que se retiran voluntariamente y la puesta en funcionamiento del programa de reconversión laboral con incentivos a la transferencia de personal público a la empresa privada y apoyos específicos a los agentes de menores ingresos.

Que es firme propósito del Poder Ejecutivo Nacional promover la derogación de la legislación vigente en materia de seguridad social, que concede a determinación funcionarios del Estado el derecho de acogerse a regímenes que exigen requisitos de edad o antigüedad o contienen fórmulas de determinación del haber u otras normas de distinta naturaleza que las del régimen general.

Que consecuentemente con ello, con fecha 28 de febrero de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional sometió a la consideración del Honorable Congreso de la Nación un proyecto de la ley inspirado en los lineamientos precedentemente señalados.

Que hasta tanto el Poder Legislativo se pronuncie sobre el particular, y atendiendo una actitud ética que debe ser ejemplo de la conducta a seguir por los funcionarios de mas alta jerarquía, se estima procedente requerirles que asuman el compromiso de no acogerse a regímenes jubilatorios de la naturaleza de los indicados.

Que el artículo 86, inciso 1, de la Constitución Nacional, inviste el Presidente de la Nación de la condición de Jefe Supremo de la Nación y pone a su cargo la administración general del país.

Que en ese carácter el Presidente de la Nación debe ejercer los poderes necesarios y convenientes para cumplir eficazmente con estas irrenunciables atribuciones.

Que el Poder Ejecutivo Nacional además de las facultades que le confieren el artículo 86 de la Constitución Nacional, puede ejercer atribuciones legislativas cuando la necesidad se hace presente y la urgencia lo justifica, contando para ello con el respaldo de la mejor doctrina constitucional y de las jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Que, en tal sentido, es intención del Poder Ejecutivo Nacional, ejercer tales facultades en los casos de los artículos 1° (segundo párrafo), 20, 23, 30, 31 y 79 del presente decreto.

Por ello,

EL PRESIDENTE

DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

## CAPITULO I -- Racionalización de estructuras

Art. 1º -- Dispónese la caducidad el 31 de enero de 1991 de todas las estructuras organizativas de personal permanente, cualquiera sea la norma en virtud de la cual fueron aprobadas, de los organismos de la Administración nacional (central, cuentas especiales y organismos descentralizados)

Asimismo, quedan suspendidas las facultades otorgadas por cualquier norma legal a los organismos en condiciones de aprobar o modificar sus respectivas estructuras orgánicas, las que de acuerdo con las normas del presente decreto, deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 2º -- Los proyectos de nuevas estructuras organizativas de la Administración central, cuentas especiales y organismos descentralizados deberán ser elaborados por las subsecretarías competentes, las que elevarán sus respectivos proyectos a la máxima autoridad de cada jurisdicción ministerial o Secretaría de la Presidencia de la Nación, de acuerdo con la presentación dispuesta por el punto 3 del anexo I del dec. 1482/90. Estas últimas remitirán antes del 31 de enero de 1991 para su aprobación por el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, previa intervención de la Secretaría de la Función Pública, sus respectivos proyectos, los que deberán incluir a la totalidad de las unidades organizativas y organismos dependientes. El Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa no dará curso a los proyectos que no incluyan a la totalidad de las unidades y organismos dependientes de cada jurisdicción.

Art. 3º -- Las jurisdicciones que habiendo presentado sus respectivos proyectos de estructuras organizativas dentro de los plazos previstos por este decreto, no hayan obtenido su aprobación definitiva mantendrán en carácter provisorio las misiones y funciones y los cargos ocupados vigentes a la fecha del presente. Las estructuras y dotaciones de las jurisdicciones que no hayan presentado en tiempo y forma sus respectivos proyectos serán diseñadas por el Comité Ejecutivo, sobre la base de las propuestas elevadas por la Secretaría de la Función Pública, ajustándose estrictamente a las pautas contempladas en el art. 4º. El personal de las jurisdicciones ministeriales y Presidencia de la Nación que no hayan presentado en tiempo y forma sus respectivos proyectos y estructuras quedará sujeto a la aplicación del régimen de disponibilidad vigente u otros regímenes de similares características.

Art. 4º -- Los proyectos de estructuras deberán ajustarse a las siguientes pautas:

a) En la Administración central, el número de direcciones nacionales o generales que cumplan actividades sustantivas no podrá exceder el número de tres (3) por cada subsecretaría. El tope de tres (3) direcciones nacionales o generales podrá distribuirse internamente según las necesidades de cada ministerio. En los organismos de la Administración descentralizada o cuentas especiales, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el número de direcciones generales o equivalentes deberá reducirse a la mitad del número de dichas unidades a la fecha del presente decreto.

b) La cantidad de aperturas inferiores a dirección nacional, general o equivalente no podrá superar el número de tres (3) por cada una de ellas, a nivel de dirección, en todo el ámbito de la Administración nacional (central, cuentas especiales y organismos descentralizados).

c) En el ámbito de la Administración central y cuentas especiales las actividades administrativas vinculadas a la gestión de los recursos humanos, financieros, materiales y organizacionales, incluyendo el mantenimiento de locales, vehículos y otros, deberán ser agrupados en una sola dirección general de administración por ministerio. La distribución de acciones de la mencionada dirección general deberá ajustarse a lo previsto en el anexo I que forma parte del presente decreto. En el ámbito de la Presidencia de la Nación las mencionadas actividades deberán ser aseguradas por las direcciones de administración vigentes a las respectivas secretarías. Los organismos descentralizados, cualquiera sea su naturaleza jurídica, deberán agrupar a los mencionados servicios administrativos en una sola dirección o subgerencia por organismo.

Autores:

Cristian Marty

[cristianmarty\\_15@hotmail.com](mailto:cristianmarty_15@hotmail.com)

Jabes Zanetti

Fecha: 14 de octubre de 2008

**Universidad Católica de Córdoba - Argentina**  
**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

