

**República Argentina: Ruptura de contratos sociales y la cuestión de Entes Reguladores independientes.**

*Jorge Edmundo Barbará*

**1. Las instituciones no son sino proyecciones de una forma de vida humano-social.**

Una institución que cumple, o debe cumplir, determinadas funciones dentro de un Estado, se encuentra predeterminada por las condiciones estructurales y coyunturales propias de tal Estado.

Y ello simplemente porque el Estado, y las instituciones que el mismo porta o soporta, no son sino proyecciones de una forma de vida humano-social, "*vida en forma y forma que nace de la vida*". (Heller: 1998:69).

Por lo tanto, pretender una comprensión del sentido que deben cumplir los Entes Reguladores y de Control sin consultar y entender el escenario social e institucional dentro del cual se encuentran insertos resultaría paradójica y, precisamente, sin sentido.

Es por ello que estimo necesario reflexionar sobre la realidad social e institucional del Estado, en nuestro caso, la República Argentina, para poder, entonces, precisar alguno de los momentos o caracteres de los Entes que debieran ser alentados para que, en tal contexto, cumplan con su finalidad.

A continuación trataré de señalar algunas características relevantes de la situación argentina en el año 2002, que considero precondiciones de consulta necesaria para reflexionar sobre los Entes Reguladores en Argentina en el año 2002.

**2. Los contratos rotos.**

De acuerdo a las enseñanzas de la teoría del Estado, la observancia de determinados consensos o contratos sociales básicos, resulta imprescindible porque permite alcanzar un cierto grado de homogeneidad social, a partir de la cual es posible mantener la estabilidad institucional del Estado<sup>1</sup>.

En la República Argentina se observa la ruptura o fractura de, al menos, cuatro contratos sociales básicos, a saber: a) contrato social de carácter económico; b) contrato social de carácter político; c) contrato social de carácter jurídico y d) contrato social de carácter histórico.

Veamos, pues, la ruptura de tales contratos.

**a) El contrato social de carácter económico.**

En Argentina, la vigencia de la ley de convertibilidad supuso un consenso mayoritario sobre la superación de la tensión y heterogeneidad social efecto de la hiperinflación que se sufrió a fines de los '80, inflación que, a su vez, venía erosionando la economía desde décadas anteriores a esa fecha.

El triunfo del Presidente Carlos Menem, al presentarse para su reelección en el año 1995, se debió a que se presentaba como el mejor garante de la estabilidad y crecimiento

económico que, en definitiva, en el consenso social, se debía a la ley o al plan de convertibilidad.

El triunfo del candidato presidencial de la Alianza de partidos que postulaba al Dr. Fernando De la Rúa, en 1999, se produjo no sin antes haberse comprometido los principales actores de esa Alianza a respetar y garantizar la vigencia de la convertibilidad.

Este plan de convertibilidad, que consistía, en sustancia, en hacer convertible la moneda argentina en dólares, con prohibición al Banco Central de emitir sin cobertura, constituyó el marco en el cual se realizó la reforma estructural del Estado a través de una profunda y extensa política de privatizaciones.

Ciertamente que el plan exigió un ajuste estructural que dejó ganadores y perdedores.

Sin embargo, creo que no obstante el ajuste, existió consenso sobre la nueva economía política de la estabilización, como afirma Daniel García Delgado<sup>2</sup>.

Pues bien, a comienzos del año 2002 Argentina decidió, tanto política como legalmente, abandonar y derogar el sistema de convertibilidad<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que esa decisión se encontraba respaldada por la opinión de economistas y sectores de la producción críticos de la ley de convertibilidad, y que parecía razonable buscar alguna salida a la situación creada por la indisponibilidad de los ahorros y depósitos existentes en el sistema financiero argentino dispuesta a comienzos de diciembre de 2001 – el denominado “corralito” –, ningún plan económico coherente, aunque fuera para el corto plazo, se presentó como alternativo al que se derogaba.

De golpe, en Argentina se vivió la sensación y, en buena medida la realidad, del escenario inflacionario de los años '80, pero con una tensión social superior a la de entonces.

Abandonado el antiguo contrato, y sin recomposición económica alternativa y racionalmente sustentable, no dudo en señalar que el contrato social de carácter económico, está roto.

## **b) El contrato social de carácter político.**

En Argentina, el advenimiento de la democracia, a fines de 1983, significó un consenso mayoritario para superar décadas de tensiones e inestabilidad política provocadas por una larga sucesión de gobiernos constitucionales y gobiernos militares o de facto.

Sin embargo, paradójicamente, en los períodos constitucionales anteriores a 1983, la forma democrática revelaba que el mandato representativo de los actores públicos presuponía una política de masas que permitía caracterizar la relación más en términos de participación que de representación. Como afirma García Delgado, en coincidencia con Alain Touraine, *“en todo caso una concepción de la representación que presuponía una fuerte identidad de representantes y representados, cierta idea de “mandato” que cristalizaba en la indistinción entre los ámbitos público-privado y una “fusión” entre Estado y sistema político y sociedad civil”*. (García Delgado 1994:110).

Es claro que semejante relación entre representantes-representados era congruente con la existencia de un Estado de dimensiones considerables – el Estado de Bienestar “a la criolla”

– que se desarrolló a partir de los '40, el cual al extender su poder, potenció corporaciones que quedaron asociadas al Estado, a través de la función social y política que cumplían tales corporaciones, intensificando el vínculo participativo, si bien de manera diferente a la dinámica de partidos.

Asimismo, la conducta dirigencial tendiente a formular y estimular diseños “movimientistas”, con sus consecuentes lógicas de acción colectiva, suponía una incidencia en la relación representante-representado diferente a la existente en la dinámica de los partidos de la democracia liberal, toda vez que la primera se caracterizaba por mecanismos cuasi-plebiscitarios acordes con el modelo de acción colectiva vinculado a organizaciones de masas.

El advenimiento de la democracia, a fines de 1983, trajo aparejado una revalorización de los partidos políticos. *“La ciudadanía se volcó a los partidos y por aquellos años se registraron las cuotas más altas de afiliación partidaria”*. (Delia Ferreira Rubio 1998:156).

Asimismo, la institución más representativa de la democracia, el Parlamento, registraba un marcado consenso y un alto margen de credibilidad, con el consecuente fortalecimiento del vínculo representativo que sus actores invisten. En palabras de Carlota Jackisch (1998:25), es posible corroborar dicho fenómeno:

*“En el primer período de retorno a la democracia, luego del “Proceso”, en un estudio realizado por el Instituto Gallup de la Argentina durante 1984, se evidencia cierto cambio con respecto a los datos originados en la década del '60. En efecto, aunque la confianza en las instituciones es en general baja, **es el Parlamento una de las instituciones que concita mayor credibilidad...** Esa confianza en 1984 hacia el Parlamento como institución fundamental de la democracia, se ve confirmada a través de los datos referidos a una **evaluación positiva hacia los partidos políticos para esa fecha**”* (sic, lo resaltado me pertenece).

La relación representantes-representados, a partir de ese período, se cumple, según se observa, preponderantemente a través de los partidos políticos. El marco estatal de referencia, nos revela un desmantelamiento del Estado de Bienestar “a la criolla”, a través de un agresivo proceso de desregulaciones y privatizaciones, a la vez que se produjo un cambio en el posicionamiento de las diferentes corporaciones frente al Estado, perdiendo peso específico algunas de ellas que competían con los partidos políticos en su carácter representativo – particularmente los sindicatos –, viniéndose a favorecer el encauzamiento del vínculo representante-representado a través de los partidos políticos, lo cual no significa que tal vínculo se haya potenciado o fortalecido.

En efecto, la credibilidad en los partidos políticos, en sus dirigentes y en los actores que estos postularon para cumplir roles institucionales, se fue debilitando rápidamente, con el consecuente efecto negativo respecto de la confiabilidad de las propias instituciones democráticas.

Destaca Carlota Jackisch, en 1998, que:

*“En la actualidad, sondeos de opinión incuestionables muestran que el Congreso cuenta con un 14,2 por ciento de imagen positiva contra un 78% de la población que tiene imagen negativa o regular de dicha institución”*

*“Los partidos políticos en la opinión pública cuentan con 10,2 por ciento de apoyo, mientras que el 85 por ciento de la población considera que la imagen de los partidos es regular o negativa” (1998:25 y 26).*

Después de la crisis estructural desatada en Argentina a partir de diciembre de 2001, *específicamente el vínculo representativo* entre los argentinos en condiciones de emitir el sufragio electoral respecto de sus partidos políticos y líderes postulados por los mismos, revela que una inmensa mayoría no se siente representada ni por los partidos ni por sus dirigentes.

En una encuesta encargada por el diario *La Nación* al Instituto Gallup, el día 30 de junio de 2002, el 87 por ciento de los encuestados, personas adultas en edad de votar, manifestó que *no se siente representado* por ningún partido político y el 84 por ciento manifestó que *no se siente representado* por ningún líder político.

Un dato revelador de la encuesta consiste en que el 80 por ciento de los encuestados manifestó su interés por los temas centrales de la política argentina (*La Nación*, 30-06-02). Esto es, no se trata de ausencia de representatividad por apatía del cuerpo electoral sino por defecto del sistema para comprender sus defectos y enmendarlos.

Si, además, se observa los reclamos que resultan de los nuevos movimientos sociales constituidos por los *piqueteros* y grupos de *ahorristas anti-corrallito*<sup>4</sup>, coincidentes en que “se vayan todos”, en referencia a todos quienes directa e indirectamente han resultado elegidos por votación popular y por vías institucionales, abarcando, al menos, a los actores más visibles de los poderes ejecutivo, legislativo y hasta judicial de los ámbitos nacional, provincial y municipal de todo el país, se advierte, de manera coincidente con los resultados de la encuesta mencionada, una clara ruptura del vínculo representativo en la actualidad argentina.

El tema central que nos parece debe ser tenido en cuenta, no es la mera deslegitimación por agotamiento del consenso en actores que han sido elegidos por el pueblo, extremo que puede ser considerado normal o regular en la dinámica democrática.

El tema central, a nuestro entender, está dado por la tendencia existente, a pocos años de reinstalada la democracia, de ausencia de adhesión al único medio que torna viable la democracia – los partidos y el sistema representativo – y las lógicas de acción colectiva producidas después de la crisis desatada en diciembre de 2001, con grupos sociales cohesionados por intereses comunes y permanentes “en la calle”, y las posibilidades de mantener legitimidad que le permita cumplir un plan de gobierno a quienes resulten elegidos por votación popular, a través de partidos desprestigiados y que deben efectivizar el poder a través de instituciones representativas con imagen negativa.

En otras palabras, la ausencia de representatividad es un dato que debe computar también el próximo gobierno elegido por voto del pueblo.

Entiendo, entonces, que la ruptura del contrato social, a partir del agotamiento del vínculo representativo, también condiciona el tipo de Ente de Regulación y Control inserto en un escenario semejante.

**c) El contrato social de carácter jurídico.**

El derecho positivo, en un Estado de Derecho, está constituido por un sistema de prescripciones generales, abstractas y estables o permanentes, establecidas con arreglo a una Constitución o Ley Suprema, y aseguradas bajo amenaza de coacción.

La existencia de una sistema jerárquico de normas, interpretadas y aplicadas por un sistema a su vez jerárquico de funcionarios técnicos en el conocimiento del derecho, se ha considerado siempre, por la teoría del Estado, como condición de existencia del propio Estado.

Es que la previsibilidad de las conductas, de manera permanente y estable, asegurada de antemano bajo sanción de coacción para aquella conducta que no se adscriba o que contradiga aquel orden estable, no sólo actúa posibilitando el ejercicio del poder político sino que constituye un requisito indispensable para las transacciones dinerarias propias de la economía capitalista<sup>5</sup>.

La posibilidad de la permanencia del poder político está condicionada por la identidad de normas jurídicas permanentes. El derecho permite, pues, transformar la ocasionalidad de las relaciones de poder siempre cambiantes en una estructura de poder estable. Cuando se afirma que todo poder político es poder jurídicamente organizado se está haciendo referencia, más allá de la justicia que se supone debiera informar a toda regla de derecho, al aspecto técnico de la norma consistente en transformar una situación transitoria de dominación en una relación de dominación relativamente permanente.

A semejante función del derecho positivo respecto de la existencia del Estado y de su poder, cabe destacar la importancia que adquiere la congruencia de las normas jurídicas con la Constitución nacional en todo Estado de Derecho que se fundamente en la ideología democrática liberal. Y ello así porque los valores inherentes a tal ideología – libertad, igualdad, derecho de propiedad –, adquieren rango supremo a través de tales Constituciones, cuyo carácter supremo, establecido expresamente por las mismas, obliga a las normas jurídicas a no contradecirlas, toda vez que una norma inferior – por ejemplo una ley dictada por el Parlamento o un decreto del Poder Ejecutivo – que no respetara el orden considerado supremo, viciaría de invalidez a tal norma inferior. Por tanto, la necesidad que las normas jurídicas que dicten los poderes políticos se adecuen a la Constitución y no la contradigan, hace a la sustancia del derecho positivo de un Estado de Derecho.

De ahí que sostengamos que un Estado se fundamenta, también, en un contrato social de carácter jurídico.

En Argentina, ambos caracteres, el referido a la permanencia y estabilidad de las normas, cuanto el referido a su constitucionalidad, aparecen de tal suerte desvirtuados, que creemos es posible hablar también de la ruptura de este tipo de contrato social de carácter jurídico.

En efecto, la altísima volatilidad y frecuencia de cambio de las normas jurídicas, así como su prescindencia con el texto constitucional, acercan más al sistema institucional a una dependencia de la contingencia propia de una sucesión de hechos, que a la previsibilidad inherente al derecho.

La observación acerca de la frecuencia con que se producen los cambios normativos nos revela que, con fecha 16 de septiembre de 2001 entra en vigencia la ley n° 25.466 que estableció la intangibilidad de todos los depósitos bancarios en la República Argentina; con

fecha 3 de diciembre de 2001 – sólo 78 días después – entra en vigencia el decreto n° 1570 que establece el denominado “corralito” y, por ende, la indisponibilidad de los depósitos que aquella ley decía proteger; que, con fecha 7 de enero de 2002 entra en vigencia la ley n° 25.561 que declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa y cambiaria, suspendiendo la aplicación de la ley 25.466, derogando el sistema de convertibilidad; que con fecha 4 de febrero de 2002 comienza a regir el decreto 214 que transforma a pesos todas las obligaciones de dar sumas de dinero y establece un coeficiente de actualización de las deudas pactadas originariamente en dólares; que con fecha 15 de febrero de 2002 se modifica el decreto 214 a través de del decreto del decreto 320; que con fecha 1 de marzo de 2002 se dicta el decreto 410 que también modifica el decreto 214; que se han continuado dictando leyes y decretos que establecen nuevas pautas, modifican las anteriores o directamente las derogan y que, asimismo, las resoluciones y comunicaciones del Banco Central de la República Argentina se cuentan por cientos sobre la misma materia.

Semejante grado de volatilidad es acompañado por la ausencia de previsibilidad de las decisiones del intérprete final de la Constitución y último y supremo organismo jurisdiccional argentino: la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Esto último se advierte porque con escasa diferencia de días la Corte emitió decisiones exactamente opuestas y contradictorias, si bien con fundamentos diferentes, sobre similares decisiones de jueces inferiores que ordenaban devolver depósitos a sus titulares, estas últimas en contra de las previsiones normativas que establecían y reglamentaban el “corralito”<sup>6</sup>.

Ciertamente que las normas que han establecido el “corralito” constituyen un feroz ataque al derecho de propiedad de los ahorristas – derecho obviamente de jerarquía constitucional – y a un principio básico de la economía capitalista que subyace en los fundamentos ideológicos del propio sistema político democrático liberal, esto es, el principio de autonomía de la voluntad. Esto último en virtud de la regulación total del Estado sobre el ámbito de actividad contractual entre el sistema financiero y sus clientes, con prescindencia de cualquier razón justificatoria de semejante agresión.

Es por ello que considero que, si se han violentado los criterios básicos que caracterizan el derecho positivo en un Estado de Derecho – estabilidad y permanencia de las prescripciones, así como su consecuencia con la Constitución Nacional – el consenso de una comunidad acerca de lo que entiende por derecho positivo, y en cuya conformidad acomoda sus conductas, está roto.

#### **d) El contrato social de carácter histórico.**

Una sociedad nacional se constituye a lo largo de una serie de generaciones.

Los integrantes de una Nación se unen por vínculos culturales – usos, costumbres, lengua, lazos religiosos, derecho, criterios estéticos, etc. – y vínculos físicos del grupo que, en forma mayoritaria, se sucede – y normalmente se amplía – a sí mismo a través del tiempo en un territorio. De esa manera se va conformando un sentido de pertenencia de cada individuo respecto de tal grupo. En razón de que, normalmente, los recién llegados o los que se van del grupo son una minoría, la identidad y existencia del grupo, en su continuidad histórica, resulta asegurada.

Sobre las bases de los lazos así consolidados, normalmente – aunque no siempre – se construye un Estado.

En la estabilidad de una sociedad juega, pues, un rol trascendente los lazos culturales, particularmente la cultura política, en razón de que aquella estabilidad depende, en buena medida, de tal cultura.

En la República Argentina, la circunstancia consistente en que un número considerable de individuos, en su mayoría particularmente calificados por el grado de instrucción, educación o adiestramiento, haya emigrado o esté dispuesto a hacerlo, reviste no poca importancia para la preservación de la identidad nacional o regular continuidad histórica. De alguna manera, se está produciendo el proceso inverso al ocurrido a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, época en que los contingentes inmigratorios cambiaron la fisonomía humana en Argentina<sup>7</sup>.

Si a la variable apuntada se agregan los efectos muchas veces disociadores de la cultura globalizada, es previsible pronosticar fisuras en nuestra identidad cultural, lo cual puede ser motivo de disgregación social.

En otras palabras, si la estabilidad de un sistema político proviene, como dice Jackisch (1998:29), *“de la adhesión constantemente renovada que los distintos sectores de la comunidad otorgan al sistema político considerado legítimo, en la medida que los valores y normas que enmarcan la vida política concuerden con los valores que los individuos han internalizado no sólo a través de agentes socializadores formales como el sistema educativo, sino en el contacto cotidiano en el orden familiar y en los distintos grupos en que participan e interactúan”*, no parece que una comunidad cuyos integrantes progresivamente la van abandonando, con los consecuentes efectos que ello deja en los grupos familiares y sociales de origen, asuma, sin más, semejante pérdida. Si a ello, como dijimos, se agregan los efectos disociadores de la cultura globalizada, aparece clara la posibilidad de que el sistema sufra en su estabilidad.

Por lo tanto, este otro contrato social, al cual le llamamos “contrato histórico” en razón de que la identidad de una sociedad nacional no es sino un estadio de evolución histórica social de un pueblo, si no está roto, admite, al menos, observarlo con fisuras en su tendencia evolutiva.

Pero no sólo en el escenario social es posible advertir fenómenos cuya tendencia disgregadora afectan consensos logrados a partir de la evolución histórica de nuestra sociedad sino que en el **escenario institucional** se observan similares fenómenos.

En efecto, la situación institucional argentina actual muestra una regresión histórica que la torna más cerca de un Estado en formación, que un Estado ya formado y consolidado.

El gobierno Federal o Nacional, para determinar líneas directrices y decidir leyes, necesita *pactar* con las Provincias, como si aquél fuera, respecto de éstas, un *primus inter pares*, en lugar de un poder soberano, y, por ende, investido de todos los atributos de la supremacía constitucional, a la cual todas las provincias están subordinadas.

El Poder Ejecutivo se encuentra, en su realidad, lejos del Poder Ejecutivo fuerte de carácter alberdiano, como fue diseñado en la propia Constitución Nacional. El diseño constitucional del Poder Ejecutivo, consecuente con aquel *“dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución. Lo peor del despotismo no es*

*dureza sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable*” que formulara Alberdi en su libro “*Bases*”(1963:130) y a cuya luz se organizara el sistema mismo de división de poderes, no encuentra, en la actual situación, la más mínima realización en la praxis de gobierno.

Las Provincias, por su parte, asumen conductas y dictan leyes contradictorias con leyes nacionales y con la propia Constitución Federal. Y así, bajo el nombre de “bonos” emiten su propia moneda; reglamentan de manera divergente y hasta contraria a las normas nacionales el “corralito”; no llevan adelante reforma alguna del Estado; obstan a acuerdos con organismos multilaterales de crédito; ellas mismas gestionan la inserción de sus economías en los mercados internacionales y hasta alguna de ellas amenaza con una velada secesión.

Todo ello significa que nos encontramos más cerca de la poliarquía y virtual feudalización que supone un sistema confederado o de Confederación, caracterizado por la débil ligazón contractual de una multiplicidad de Estados Soberanos, que de un único Estado Federal indiscutido, cuyas políticas se cumplen y no se resisten, y ello no sólo porque en ese poder federal se supone también son partícipes las Provincias, sino porque la autoridad suprema del mismo no es sino efectivización del carácter supremo de la propia Constitución, la cual no admite sino subordinación de parte de todas las Provincias<sup>8</sup>.

La supremacía constitucional es letra escrita divergente a la realidad político-institucional por la que atraviesa el país.

Por ello, y considerando naturalmente las peculiaridades actuales, nos encontramos más cerca, en una serie de aspectos, de un proceso institucional que fue anterior, en la formación de nuestro Estado, a la Constitución de 1853 que al proceso posterior que permitió dicha formación.

Se ha producido, pues, una involución institucional o regresión histórica, afectándose, también desde esta perspectiva, el contrato histórico.

La desarticulación social que supone la ruptura de los contratos mencionados revela, tal como se dijera al inicio de esta exposición, la urgencia de su recomposición como tarea prioritaria de los actores institucionales.

### **3. La cuestión de Entes Reguladores independientes**

#### **a) Especialización del aparato estatal en manos de expertos.**

En un escenario que hemos caracterizado por la desarticulación de compromisos o consensos sociales básicos, conviene reflexionar sobre la manera que una institución particular, dentro del plano estatal, puede llegar a cumplir sus funciones específicas, cooperando en la recomposición de los consensos.

Es por ello que los Entes Reguladores y de Control no pueden, ni remotamente, sustraerse a la realidad social y estatal en la cual están insertos, toda vez que, como decíamos más arriba, una institución no es sino proyección de una forma de vida humano social.

Aquí entiendo resulta necesario efectuar algunas precisiones para advertir la función de los Entes en el escenario expuesto. En tal sentido, creo que es conveniente partir de una

premisa básica previa: conocer dónde están situados los Entes respecto de los contratos cuya ruptura hemos referido.

Y así podríamos precisar que no toman decisiones que, al menos en forma directa, tengan efecto sobre cuestiones macroeconómicas. Tampoco, de manera directa, pueden recomponer los lazos de representación política. Tampoco tienen aptitud para producir normas jurídicas de rango legislativo con validez para todos los sectores y todos los habitantes. No parece tampoco que se encuentren en condiciones de revertir la regresión histórica, social e institucional, al menos también de manera directa.

Por lo tanto, debemos convenir que su función, respecto de la recomposición de los compromisos o contratos rotos, no puede operar de manera directa o inmediata.

Deberíamos, entonces, reflexionar si pueden incidir en la deseada recomposición contractual de manera indirecta o mediata.

Aquí creo que tendríamos que partir de la premisa que los Entes Reguladores y de Control de los servicios públicos, particularmente los privatizados, actúan por delegación.

No es sino una exigencia de la división de trabajo estatal *transfiriendo* a determinados órganos funciones de control y reglamentación.

La mayor especialización del aparato estatal aparece como consecuencia de la transferencia, a través de un proceso de privatizaciones, de la prestación de los servicios públicos, antes a cargo del Estado, al sector privado, pasando el Estado a cumplir las funciones de control y regulación, esto es, a ejercer el poder de policía respecto del específico sector en el cual se transfirieron los servicios públicos.

La especialización de los Entes supone que los mismos debieran ser conducidos y manejados por expertos en la especificidad respectiva, esto es, por técnicos, no por políticos.

## **b) Independencia y representatividad**

Pero para que las decisiones de los expertos sean técnicas, esto es, ajustadas al conocimiento de la materia a controlar y regular, es menester que los mismos tengan *independencia* y ello nos lleva al carácter independiente o autónomo de los Entes.

Ahora bien, ¿Entes independientes a cargo de expertos o técnicos son, a su vez, *representativos* de una sociedad? O bien, formulado en otros términos, la cuestión versaría sobre si los Entes independientes a cargo de expertos son capaces de colaborar en la recomposición de los contratos rotos.

La independencia de los Entes, como los de cualquier otro organismo estatal, no significa otra cosa que restringir la discrecionalidad del gobierno para tomar decisiones en determinadas áreas, toda vez que se delegan las responsabilidades de tomar ciertas decisiones en determinadas áreas a cuerpos independientes, generalmente compuestos por expertos, según nos dice Joseph Stiglitz (2002:36)<sup>9</sup>.

Ciertamente que el problema quedaría resuelto, de manera sencilla, si respondiéramos, más o menos en los siguientes términos: El Ente debiera configurarse según la cosmovisión ideológica del Estado Social de Derecho, que informa el Art.42 de la Constitución Nacional

de la República Argentina, el cual exige la participación de los usuarios, a nuestro entender, conforme al modelo ciudadano (Barbará: 2001).

A través de ello estaríamos afirmando que en el sector de servicios públicos privatizados, lo que está en juego son intereses colectivos y no meras sumatorias de intereses particulares. Ello supone que el mercado, por sí solo, no puede garantizar un rol protagónico sustancial como organizador social sino que, por el contrario, se requiere una imprescindible regulación extraeconómica de la economía y del mercado, asumiendo el Ente, y con él lo estatal, un papel dirimente como criterio de organización y convivencia social.

En tal sentido, el modelo ciudadano, que supone la integración y representación de los usuarios en los organismos públicos de control y regulación, aparece como el más congruente con las funciones de inclusión social que hemos señalado en el párrafo anterior.

Sin embargo, suponer que un Ente diseñado conforme al Art. 42 de la Constitución Nacional y con representación de los usuarios supone, de manera más o menos automática, cumplir funciones de organización y convivencia social, y a través de ellas, de recomposición de los contratos rotos, resultaría poco más que ingenuo.

**c) Requerimiento doble: expertos-políticos – Modelos de relacionamiento entre expertos y políticos.**

Nos falta aclarar, entonces, la manera o forma en que los técnicos o expertos, que se los ha llamado a llenar los Entes precisamente porque invisten esa condición, debieran proceder como políticos, toda vez que las funciones que el modelo ciudadano referido reclama de los Entes tiene que ver con el ejercicio de funciones políticas – organizar intereses colectivos a partir de un organismo estatal –, con la paradójica situación que el Ente, para resguardarlo del “político” gobierno o de sus instancias propiamente “políticas”, y asegurarle su dinámica experticia, se lo debiera dotar de independencia o autonomía frente a tales instancias políticas.

La necesaria cuota de *representatividad* social de Entes *independientes* aparece también reclamada por Stiglitz cuando nos dice que “...*El hecho de que sus autoridades* (esto es, autoridades de determinados entes, refiriéndose a bancos centrales independientes) *no sean removidas en caso de que no obedezcan a cada uno de los caprichos de la opinión pública – y ciertamente, a esas instituciones se les otorgó independencia precisamente para darles esa libertad –, no representa un permiso para ignorar lisa y llanamente la voluntad general. Más importante aún, el hecho de que sean independientes no significa que deban prescindir de representatividad. Los problemas de la política monetaria afectan a todos los sectores de la economía y no sólo a la comunidad financiera...*” (Stiglitz, 2002:38 - El resaltado me pertenece).

Pero, a su vez, para ser representativos, los Entes requieren experticia, puesto que “*la falta de experticia no sólo dificulta a los cuerpos reguladores el cumplimiento efectivo de sus mandatos, sino que facilita que ellos sean influenciados por grupos de intereses especiales, estreche sus perspectivas y aumente en todo sentido su falta de representatividad*” (Stiglitz, 2002:39 – El resaltado me pertenece).

El reclamo hacia los Entes consiste, entonces, en resguardarlos de la captura por parte de los operadores privados, de la captura a la inversa por parte de los propios usuarios o por parte de quienes representan intereses sectoriales y de la captura por parte de los propios

poderes políticos, y para resguardarlos de semejantes riesgos aparece la necesidad de la experticia, a la vez que se les exige representatividad en cuanto los intereses generales de la comunidad, desde su labor de expertos.

Ello nos lleva, pues, a la cuestión central de compatibilizar decisiones técnicas y decisiones políticas, toda vez que la cuestión radica en resolver la forma en que los expertos deben cumplir, también y simultáneamente, una función política.

Creo que aquí nos puede ayudar la sistematización de modelos referidos a las relaciones entre técnicos o científicos y políticos que originariamente efectuara Jürgen Habermas y que sistematizara prolijamente Klaus Lompe algunos años después<sup>10</sup>.

Tales autores mencionaban un *modelo decisionista*, un *modelo tecnocrático* y un *modelo pragmatístico*, para comprender aquellas relaciones.

En el *modelo decisionista*, el político se sirve del conocimiento técnico, pero la práctica de propia afirmación y dominio requiere la imposición interesada de un querer que decide. En última instancia no se puede fundamentar la acción política racionalmente, sino muy por el contrario se realiza una decisión entre concurrentes órdenes de valores y de creencias, los que prescinden de argumentos constrictivos y permanecen inaccesibles a discusiones vinculantes. Este modelo importa, en definitiva, el carácter instrumental de la ciencia respecto de la política.

En el *modelo tecnocrático* aparece invertida la relación de dependencia del experto con respecto al político, en razón de que el político se convierte en órgano ejecutor de una inteligencia científica. Esta inteligencia científica desenvuelve, bajo concretas circunstancias, la imposición de técnicas y fuentes de recursos disponibles y las estrategias de gobierno óptimas. Según este modelo, si el desconcierto y, con ello, la problemática de la decisión, pueden ser progresiva y totalmente suprimidos, queda al político en un Estado técnico tan sólo una actividad de decisión meramente ficticia. En todo caso sería el político algo así como un elemento supletorio o un elemento que llenaría el vacío de una racionalización todavía imperfecta del dominio, en donde de todas maneras la iniciativa ha pasado al análisis científico y a la planificación técnica.

En el *modelo pragmatístico* se presenta, en lugar de una estricta separación entre las funciones del experto y del político, una relación recíproca crítica. A través de esa relación recíproca crítica ambos sectores, es decir aquel sector de la orientación del valor y aquel sector del saber empíricamente estratégico, hacen accesible en su totalidad la comunicación, y por esa razón se transforma sustancialmente la relación. Ni es el experto – según vimos en modelo tecnocrático – soberano frente a los políticos, los que están sometidos a su imposición y sólo ficticiamente deciden; ni tampoco mantiene el político – según vimos en el modelo decisionista – un ámbito de reserva por encima de los sectores obligatoriamente racionalizados, en el cual se decide en cuestiones prácticas sólo a través de un acto del querer. Según el modelo pragmatístico se debe lograr una comunicación recíproca de manera que los expertos científicos “aconsejen” la decisión a las instancias competentes y, a la inversa, los políticos “comisionen” a los expertos científicos según las necesidades de la práctica. De esa manera debe alcanzarse una traducción de cuestiones prácticas en problemas científicos y a la inversa, de soluciones técnicas en respuestas prácticamente satisfactorias. Esa comunicación recíproca implica que, por un lado, el desenvolvimiento de nuevas técnicas y estrategias sea dirigido por un horizonte explícito de necesidades, es decir, por sistemas de valores y que, por otro lado, sean controlados, a su vez, esos intereses sociales reflejados en los sistemas de valores a través de las pruebas de las posibilidades

técnicas y de los medios estratégicos para su satisfacción. Es decir que en la discusión entre científicos y políticos debe desarrollarse una dialéctica entre el “poder” y el “querer”, entre lo que se puede y lo que se quiere, un esclarecimiento recíproco del saber técnico y de la conciencia práctica.

En Argentina, y en general en la práctica de los Estados, el modelo que aún subsiste es el decisionista, en razón de que quien decide y su sistema normativo aparecen como presupuestos, permaneciendo antes y por encima de los expertos quienes se limitan a efectuar un “asesoramiento científico de la política”. El marco de objetivos de quien decide es, a lo sumo, clarificado, interpretado, sistematizado.

Pero en el escenario de Entes independientes necesariamente conducidos por expertos a quienes se reclama decisiones tendientes a reconstituir compromisos sociales básicos, en razón de la ruptura sufrida por tales compromisos, de lo que se trata es que los compromisos colectivos sean reflejados de manera técnica, a través de la regulación y del control de determinadas áreas específicas. Ello requiere que las técnicas y estrategias se guíen por sistemas de valores pero que, a su vez, los intereses sociales contenidos en los sistemas de valores sean probados a través de su viabilidad técnica.

Ello implica que el modelo a aplicar a los Entes Reguladores y de Control sea el pragmatístico, si es que se pretende experticia y representatividad en un órgano estatal independiente.

De esa manera, es posible representarse un Ente que, no obstante su especialidad, coopere en la obtención de confianza para lograr macroestabilidad, si bien a costa de menor responsabilidad democrática, precisamente por el carácter independiente del Ente.

#### **d) El compromiso regulador**

El carácter independiente de los órganos estatales de regulación y control, a cargo de expertos que invistan representatividad, adquiere, entonces, importancia decisiva para el mantenimiento del *compromiso regulador*, esto es, el compromiso consistente en garantizar un espacio de previsibilidad y continuidad de políticas, que reviste particular importancia para que el sector privado genere inversiones en el ámbito respectivo de prestación de servicios (Lumbia:2000:5).

Esto es, desde el punto de vista conceptual, no necesariamente el comportamiento independiente de la función reguladora va ligado a la de una agencia o ente independiente, que constituye uno de los modelos institucionales a través de los cuales es posible cumplir la función normativa y de control que debe realizar el Estado.

Sin embargo, en una situación de fuerte desarticulación social e institucional, el ejercicio de la función regulatoria aparece no sólo aconsejado sino exigido que se confíe a Entes independientes a cargo de expertos, sustrayéndosela, hasta donde fuese posible, a las instancias políticas que, paradójicamente, invisten legitimación democrática directa.

Y ello así porque, como se vio, al estar rotos los contratos básicos, particularmente aquel que denominamos contrato jurídico, aparece clara la amenaza que las instancias políticas rompan todo compromiso regulatorio a través de una sucesión interminable de normas, contradictorias muchas veces entre ellas, dejando a cada uno de los sectores o ámbitos a

regular, sumido en el caos y anarquía normativa, bajo la cual resultaría previsible advertir las pujas de intereses de los sectores involucrados.

Resulta también claro que resguardar la función regulatoria a Entes independientes constituidos por expertos no supone garantizar que el riesgo referido en el párrafo anterior no ocurrirá, pero sí creemos que ese riesgo disminuye, toda vez que, en buena medida, la experticia facilita el cumplimiento de las funciones de los Entes y obstaculiza las influencias provenientes de grupos sectoriales, precisamente por el conocimiento que se supone poseen.

Pero en tiempos de ruptura de contratos, el requerimiento de Entes independientes reclama dar un paso más.

En situaciones de normalidad social e institucional, el Ente independiente cumple sus tareas en un escenario en el cual existe una separación de funciones entre el nivel político – Poder Ejecutivo, Poder Legislativo – y el especializado. Aún cuando los límites no son tan precisos, se supone que la definición de la macropolítica sectorial corresponde a las instancias políticas, en tanto que a la instancia independiente le corresponde la aplicación de esa política. El modelo que se compadecería con tal división de funciones sería el decisionista.

Sin embargo, si las instancias políticas se encuentran en un escenario de regresión institucional, con la consiguiente debilidad, y al cual nos hemos referido al hablar del “contrato jurídico” y el “contrato histórico”, parece razonable sustraer de las instancias políticas decisiones que agraven la desarticulación institucional, delegándolas en Entes independientes.

En otras palabras, el sistema de valores y los correlativos intereses sociales contenidos en ese sistema de valores aparecen más resguardados si su definición se confía a órganos independientes con conocimiento especializado, que si se confía a actores cuyos actos se caracterizan por su volatilidad, inconsecuencia, y debilidad estructural.

Entonces, pareciera recomendable en momentos de fuerte desarticulación social e institucional, que las definiciones sobre políticas generales en la prestación de determinados servicios sean *también* competencia de los Entes Reguladores y de Control.

Traducido en términos de modelos de relacionamiento entre técnicos y políticos, supondría que, para ese nivel de definiciones, se adopte el modelo pragmatístico – no el tecnocrático –, toda vez que el modelo pragmatístico reclama temperamento y función política al experto – y un abandono –para las cuestiones macro- del modelo decisionista.

Juega aquí un importante papel práctico la forma de designar la conformación personal de los Entes.

Ya en 1994, advirtiendo que los nuevos Entes cumplieran no sólo meras funciones técnicas sino también funciones políticas, decíamos:

*“Concursos: ¿El mejor procedimiento de selección? En cuanto a la conformación personal del órgano directivo, creo que es necesario compatibilizar dos requerimientos: lealtad a la cosmovisión política global que determinó la reforma del Estado y competencia técnica o formación específica en la disciplina de que se trate.”*

*“Los concursos para la provisión de tales cargos aparecen como la forma más aconsejable para la designación en los mismos. Sin embargo, los concursos sólo apuntan a resguardar la competencia técnica de los postulantes y no al resguardo de la lealtad a una variada cosmovisión política. En efecto, los concursos pueden constituir, si se los observa sanamente, instrumentos eficaces para seleccionar expertos, pero pueden convertirse en Caballo de Troya, portador de la destrucción misma del sistema que se pretende efectivizar. Ello así porque, normalmente, y aún en este estadio de la reforma del Estado, son relativamente pocos los expertos identificados o “educados” en las nuevas reglas de juego. Por tanto, existe un riesgo concreto de ocupación de cargos por parte de personas formadas en políticas intervencionistas, si provienen de la burocracia estatal, o en el trabajo de lobby y captura del Ente, si provienen del sector privado. En ambos casos se vería frustrado no sólo al Ente sino a la política de privatización misma. Y establecer pautas limitativas para ambos sectores, así como obligación de profesar una determinada fe ideológica en lo político o económico como requisito necesario para concursar, dejaría siempre abierta la posibilidad de cuestionamientos administrativos o judiciales o de revisiones políticas en momentos futuros.”*

*“Quizás una forma adecuada consista en una combinación de designaciones políticas y de designaciones técnicas, entendiéndose que las designaciones “políticas” no significan entronización de políticos en cargos técnicos, sino de técnicos o expertos conocedores de la materia en cuestión, designados discrecionalmente por el poder político.”*

*“Es bueno aquí recordar que estas reflexiones no son accesorias. Las instituciones dependen, para su éxito o fracaso, de los hombres, que tienen la misión de ponerlas en práctica y del instrumento de que disponen para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación.” (Barbará, 1994)*

Si se tiene en cuenta el carácter independiente y experticio del Ente y, por ende, su menor responsabilidad democrática, Ente al cual también le estamos exigiendo el cumplimiento de funciones políticas, se torna, pues, imprescindible, insistir en la importancia que reviste la designación de quienes deben cumplir los diversos roles en el mismo, particularmente sus órganos directivos, y las facultades de los órganos políticos para tal designación, particularmente los del Parlamento, así como las causales y procedimientos para su remoción.

Previsiblemente, este requerimiento de “expertos-políticos” pueda también fundarse por los problemas de capacidad de gestión que revelan las causas de la ruptura de contratos respecto de los actores que han cumplido roles en las instancias políticas, capacidad de gestión que aparecería inherente a la condición de experto que se reclama para los Entes Reguladores y de Control.

Está claro que la implementación del modelo pragmatístico, aplicado a Entes independientes a fin de cooperar en la recomposición de los contratos sociales rotos, *supone dotarlo de mayores atribuciones en cuanto definidores de políticas, y por ende, de creadores de derecho*, y es aquí que también debemos señalar que el esfuerzo por lograr mayor macroestabilidad se obtiene a costa de menor responsabilidad democrática.

En épocas de crisis estructurales, creo que no son de temer los avances “científicos” hacia la política, menos si se restringen a áreas especializadas.

Hans Kelsen, alrededor de 1920, advirtiendo los peligros que acechaban a la democracia desde la izquierda y desde la derecha, se preocupó por reflexionar acerca de los mecanismos

a través de los cuales podía fortalecerse el Parlamento, particularmente en su carácter de medio específico y técnico social para la estructuración de un orden estatal.

Esto es, en razón de que, en el Parlamento, la impericia de sus componentes determinaba carencia de los conocimientos técnicos necesarios para elaborar buenas leyes sobre los diversos sectores de la vida pública, erosionando la credibilidad en esa institución vital para la democracia, produciendo fatiga respecto de la misma, formulaba una propuesta que estimo provocadora:

*“Hasta se podría plantear la idea de no obligar a los partidos políticos a enviar un número de diputados individualmente designados, y siempre los mismos, en proporción a la importancia del partido, que hubiesen de colaborar en la resolución de todas las cuestiones, incluso las de tecnicismos más diversos, sino que se podría permitir a los partidos delegar de su propio seno, según la oportunidad de cada caso, los expertos con que pudieran contar para participar en la deliberación y adopción de acuerdos sobre las diversas leyes, expertos que en cada caso influirían en la resolución con el número de votos asignados proporcionalmente a sus respectivos partidos políticos”*(1977:71).

Subyace en la propuesta del insigne defensor de la democracia la independencia de criterio de expertos, que deben devenir en políticos en razón de los intereses colectivos que están obligados a regular, frente al riesgo de la ruptura total de todos los acuerdos que una democracia supone, en razón de los totalitarismos amenazantes.

## **Notas**

---

<sup>1</sup> Véase, al respecto, H. Heller: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 1998; G. Jellinek: *Teoría General del Estado*, Albatros, 1973; Martin Kriele: *Introducción a la Teoría del Estado*, Depalma, Buenos Aires, 1980.

<sup>2</sup> *“El objetivo del plan es devolver al Estado autonomía en una suerte de autoatamiento (la promesa de no-emisión) a cambio de recuperar capacidad de decisión y negociar con los acreedores un plan de crédito de facilidades ampliadas. También busca un atamiento de las variables políticas, no ya por lo institucional sino de la capacidad de la política para generar modelos alternativos. De esta manera, se produce un vuelco en las expectativas: el modelo define mayor capacidad de gestión, un orden económico y ganadores y perdedores. Se trata de un ajuste estructural que no sólo va a ser tardío, en comparación con los de Chile y Méjico, sino que se realiza en tiempo récord. Se quiebra la ecuación del anterior gobierno, que pensaba que si hacía el ajuste no podía ganar las elecciones, y ahora ajuste y consenso comienzan a formar parte de la nueva economía política de la estabilización.”* Daniel García Delgado, *Estado y Sociedad*, Ed. Norma S.A., Buenos Aires, 1994, pág. 86.

<sup>3</sup> El abandono del sistema de convertibilidad –que había sido establecido por la ley n° 23.928 de 1991–, fue dispuesto por otra ley, la ley n° 25.561, del 7 de enero de 2002, que derogó las disposiciones que establecían aquel sistema declarando, simultáneamente, la emergencia pública en la República Argentina.

<sup>4</sup> Por “*piqueteros*” entendemos los nuevos movimientos integrados por desocupados o por quienes se encuentran o se consideran a sí mismos excluidos del sistema económico y social, y cuya acción de protesta se encamina preferentemente, al corte temporario de puentes o carreteras de importancia relevante para el tránsito de personas y tráfico de mercancías. Respecto de los mismos, se ha ido advirtiendo una marcada presencia de dirigentes de izquierda, algunos de los cuales proponen una sustitución total del sistema constitucional y normativo de la República Argentina. Por el contrario,

los “*grupos de ahorristas anticorralito*” constituyen movimientos preponderantemente integrados por personas pertenecientes a la clase media, integrados al sistema económico y social, y cuya capacidad de ahorro les permitió constituir el sector social más fuertemente perjudicado por la implantación a partir de 1° de diciembre de 2001 del denominado “corralito”, esto es, de la decisión estatal que les vedó disponer libremente de sus ahorros, agravada por la posterior pesificación o conversión compulsiva a la moneda nacional de sus depósitos constituidos originariamente en dólares y por la profunda devaluación que siguió a tal medida. Su protesta se encamina a que se respeten y resguarden sus derechos de propiedad sobre sus ahorros constituidos en dólares.

<sup>5</sup> La importancia fundamental que tiene el derecho positivo para el Estado moderno y la economía capitalista que acompaña al nacimiento de dicho Estado, aparece claramente señalada por H.Heller cuando expresa: “*La unificación general, para todo el territorio y regulada desde el centro, de toda actividad relevante para el poder del Estado requiere la existencia de un jus certum, válido para todo el territorio del Estado, un sistema de reglas unitario, cerrado y escrito, en el que, hasta donde sea posible, toda regla particular se ordene – según criterios políticos y no solamente jurídicos – sistemáticamente en la unidad del todo. Por otra parte la colaboración de toda la jerarquía de funcionarios, según el principio de la división del trabajo, hace precisa una ordenación jurídica racional y planificada. Y, asimismo, la economía capitalista del dinero reclama, tanto para el derecho privado como para la Administración, la previsibilidad, extendida a un territorio lo más amplio posible, de un derecho sistematizado.*” (1998:176)

<sup>6</sup> Con fecha 28-12-01 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expresó en el caso “Kiper, Claudio Marcelo y otros c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional – decreto 1570/01 s/medida cautelar autónoma”. En este caso, el actor, que había obtenido un pronunciamiento judicial favorable en cuyo mérito había retirado sus ahorros del Banco de la Ciudad de Buenos Aires en virtud de una medida cautelar, fue obligado a restituir la cantidad retirada –US\$200.000 – por el pronunciamiento de la Corte que revocaba y dejaba sin efecto la resolución del Juez de primera instancia. Por el contrario, con fecha 2 de enero de 2002, en el caso “Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en Smith, Carlos A. c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ sumarísimo” la Corte decide ratificar y confirmar la resolución de un Juez Federal de Corrientes que ordenara restituir íntegra e inmediatamente los fondos depositados por Carlos Antonio Smith en el Banco de Galicia, al desestimar el recurso presentado ante la Corte por dicho Banco. En este último caso la Corte ratifica el criterio del Juez de primera instancia, considerando que la legislación vigente afectaba de manera no razonable el derecho de propiedad, agravando de tal manera la Constitución Nacional.

<sup>7</sup> Alain Rouquié, entre las causas que van a influenciar la pérdida de la estabilidad política en Argentina a partir de 1930, describe la influencia de los contingentes inmigratorios y la correlativa carga puesta en cabeza de las fuerzas armadas, ley 4.031 de 1901 de servicio militar obligatorio mediante, consistente en que las fuerzas armadas debían no sólo brindar instrucción militar sino “argentinizar al gringo”, debiendo cumplir, entonces, una tarea de socialización del descendiente de extranjeros. Por tanto, a mayores deberes en el campo político, mayores derechos en ese mismo campo. “*La misión social impartida al nuevo ejército por la ley de 1901 implica, por lo demás, un cierto tipo de relaciones entre oficiales y conscriptos. Éstos no son simplemente civiles a quienes hay que instruir los rudimentos del arte militar, sino “extranjeros” a quienes hay que naturalizar, o aún bárbaros que deben ser civilizados*”, como dice Rouquié (1985:85).

<sup>8</sup> Resulta oportuno tener presente que, particularmente después del rechazo de las Provincias a la Constitución unitaria de 1819, y hasta el dictado de la Constitución Federal de 1853, actualmente vigente con algunas reformas, las Provincias se relacionaron entre sí a través de sucesivos pactos. El más importante lo constituyó el Pacto Federal suscripto el 4 de enero de 1831, originariamente suscripto por Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, adhiriendo enseguida Corrientes y, paulatinamente, todas las provincias argentinas. Este pacto dio forma orgánica a una Confederación o forma confederal de Estado, con independencia y libertad para cada provincia, delegándose

posteriormente en Buenos Aires el manejo de las relaciones exteriores y lo concerniente a los asuntos de paz y guerra. Este período, suele señalarse, corresponde en nuestra historia institucional a los “Artículos de Confederación y Perpetua Unión” que, entre 1781 y 1787, se dio Estados Unidos como forma Confederada, cesando, en este caso, en 1781 a través del dictado de la Constitución Federal de 1787 que dispuso la formación de un Estado Federal. En nuestro país, recién en 1853 se puso fin a la federación de provincias libres e independientes, a través de la Constitución Federal, cuyo carácter supremo expresamente positivizado – art. 31 – resulta asegurado por los atributos de fuerza reconocidos para impedir cualquier temperamento disgregador por parte de las provincias – art. 127 – .

<sup>9</sup> “Una forma de restricción que los gobiernos a menudo se imponen a sí mismos es la delegación de responsabilidades a cuerpos independientes, por lo general compuesto por “expertos”, para la toma de ciertas decisiones. Son numerosos –si no la mayoría- los países que han adoptado bancos centrales independientes, y el FMI ha estado presionando a todos los países para que hagan lo mismo. Muchos países tienen cuerpos reguladores independientes, por ejemplo en las telecomunicaciones y en otros monopolios naturales. Son numerosos los argumentos que sustentan esta independencia, la mayoría de los cuales aluden a la desconfianza en el proceso político democrático”. Joseph Stiglitz, *Mejorando la eficiencia reciente*, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N°22, pág.36, Caracas, 2002.

<sup>10</sup> Tales modelos fueron expuestos por Jürgen Habermas en *Verwissenschaftliche Politik in demokratischer Gesellschaft – Manuskriptdruck der Studiengruppe für Systemforschung*, Heidelberg, 1963. Fueron prolijamente desarrollados a lo largo de la obra de Klaus Lompe *Wissenschaftliche Beratung der Politik*, Otto Schwartz & Co. Göttingen, 1972.

**Bibliografía**

- Alberdi, Juan Bautista: *Bases*, Castelvi, Santa Fe, 1963.
- Barbará, Jorge Edmundo: *El Camino de la Reforma Pendiente: Criterios constitucionales para el control social de la regulación*, Documento presentado en el VI Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.
- Barbará, Jorge Edmundo: *Entes Reguladores en la Era de las desregulaciones*, Revista La Ley, Buenos Aires, Año LVIII, N° 246, 1994.
- Ferreira Rubio, Delia M.: *Crisis de la relación representante/representado. El caso argentino*, en *Representación Política y Democracia*, Carlota Jackisch (Compiladora), CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1998.
- García Delgado, Daniel R.: *Estado y Sociedad*, Ed. Norma S.A., Buenos Aires, 1994.
- Habermas, Jürgen: *Verwissenschaftliche Politik in demokratischer Gesellschaft – Manuskriptdruck der Studiengruppe für Systemforschung*, Heidelberg, 1963.
- Heller, Herman: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. en español, Méjico, 1998.
- Jackisch, Carlota: *La representatividad política en Cuestión*, en *Representación Política y Democracia*, ob.cit.
- Kelsen, Hans: *Esencia y Valor de la Democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1977.
- Lompe, Klaus: *Wissenschaftliche Beratung der Politik*, Otto Schwartz & Co. Göttingen, 1972.
- Lumbía, José Luis: Informe final de la Beca de Formación de Segundo Nivel sobre el tema *Participación y Control de los Servicios Públicos Privatizados*, Agencia Córdoba Ciencia, Córdoba, 2001.
- Oszlak, Oscar: *La formación del Estado Argentino*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997.
- Rouquié, Alain: *Poder militar y sociedad política en Argentina (I y II)*, Emecé, Buenos Aires, 1985.
- Stiglitz, Joseph: *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Caracas, N°22, 2002.

## **Reseña biográfica**

Nacido en Mendoza (República Argentina). Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina. Cursó estudios de posgrado en la Universidad de Tübingen, Alemania. Ex Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina y Profesor Titular de las cátedras de “Historia del Pensamiento Político” e “Introducción a la Ciencia Política y a las Relaciones Internacionales”, de la misma Facultad. Profesor Titular de la cátedra de “Derecho Político”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina. Es Miembro del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Córdoba. Ha sido Convencional Constituyente y Miembro de la Comisión Redactora de la Convención Constituyente en la Reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba, en septiembre de 2001. Ha sido Consejero Titular del Consejo de Seguridad Ciudadana. Ha sido Miembro de la Comisión Ejecutiva de la Unidad Ejecutoria para la reglamentación de la Ley 8835/00 (“Carta del Ciudadano”) de la Provincia de Córdoba, República Argentina. Ha sido Vocal Director del Ente Regulador y de Control del Sistema Postal de la República Argentina (Comisión Nacional de los Correos y Telégrafos) e Interventor de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Correo Oficial de la República Argentina. Ha sido Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Córdoba, República Argentina.

## **Resumen**

### **República Argentina: Ruptura de contratos sociales y la cuestión de Entes Reguladores Independientes.**

*Jorge Edmundo Barbará*

El mantenimiento de la estabilidad social y política en un Estado supone la capacidad de realización y observancia de consensos o contratos sociales básicos.

En la República Argentina, la ley de convertibilidad significó un consenso mayoritario sobre la vía elegida para superar la tensión y la heterogeneidad social generada por décadas de inflación crónica, que culminara con el pico hiperinflacionario de fines de los '80. Ese contrato está roto.

La democracia formal supuso un consenso virtualmente unánime para superar las tensiones provocadas por décadas de sucesión recíproca de gobiernos militares y gobiernos democráticos. Aún cuando continúa existiendo consenso sobre la forma democrática, no existe respecto del carácter representativo de los representantes, única vía de viabilidad de la democracia formal. Ese contrato también está roto.

La esencia del derecho positivo está constituida por su estabilidad y permanencia, que asegura de antemano la previsibilidad de un orden de conductas estables y permanentes. Ese contrato, de naturaleza jurídica, también está roto, en razón del apartamiento de las normas, particularmente de las constitucionales, y de la altísima volatilidad del orden jurídico, que la torna más cerca del carácter contingente de una sucesión de hechos que a la estabilidad propia de aquel orden.

Por último, la homogeneidad social inherente a los vínculos objetivos y subjetivos, culturales y naturales, constitutivos de una Nación, admite la observancia de claras fracturas en su tendencia de evolución. Esto último no sólo por los efectos disociadores de la cultura globalizada y la conducta emigratoria de una considerable proporción de población calificada, sino por la involución y regresión

institucional, que torna a la Argentina en situación más próxima a un Estado en formación que a un Estado ya formado.

Frente a esta ruptura de contratos sociales, se plantea la problemática de entes reguladores de los servicios públicos *autónomos* o *independientes*, esto es, de la delegación de responsabilidades vinculadas a la regulación y control, como posibilidad de sustraer tales Entes de la inestabilidad inherente a aquella ruptura y de cooperar en la obtención de confianza para el logro de mayor macroestabilidad, si bien a costa de menor responsabilidad democrática.