

CAPÍTULO I

ECONOMÍA NACIONAL, ESTADO Y SECTOR PÚBLICO

“Ahora bien, el Estado no puede subsistir más que con leyes que obliguen a todo el mundo; pues, si todos los miembros de una sociedad quieren eximirse de las leyes, disolverán ipso facto la sociedad y destruirán el Estado”. Baruch Spinoza

I.1. La división sectorial de la economía.

Desde el punto de vista productivo se reconocen actualmente en la economía cuatro sectores, a saber:

- **Sector primario:** fundamentalmente, producción extractiva.
- **Sector secundario:** industria manufacturera.
- **Sector terciario:** servicios técnicos, profesionales, comerciales, financieros, y transporte, principalmente.
- **Sector cuaternario:** economía del conocimiento.

Teniendo en cuenta notas tan caracterizadoras de un ente o entidad, como lo son sus formas de organización y los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, el control sobre su propiedad y las decisiones políticas y económicas, y la apropiación de los resultados de esas funciones, podemos dividir la economía de un país en dos grandes sectores: Sector Público y Sector Privado.

I.2. El Sector Público.

“Sector Público” es un concepto proteico. Algunas definiciones lo superponen al de Estado. Otras lo estiran de tal modo que, además de cubrir al organigrama de la administración pública, alcanza a formas asociativas de personas humanas que, sin pertenecer al aparato administrativo-funcional del Estado, realizan actividades de interés público (por ejemplo, las entidades civiles que tienen asignado por ley el poder de policía sobre el ejercicio de

determinadas profesiones universitarias). Aquí tomaremos lo de “sector” con el sentido de “parte” de un “todo”. Este “todo” es la economía de un país, representada por el sistema/modelo de organización de los recursos que adopta una sociedad para la producción y distribución de bienes y servicios y la asignación de las rentas generadas por esas actividades. Los órganos y entes de propiedad y/o con personalidad estatal, gestionando recursos para cumplir funciones gubernamentales, formular y ejecutar políticas, y producir y proveer bienes y servicios, constituyen el “Sector Público”. El mentado sector es el aparato administrativo del gobierno del Estado, con sus recursos y competencias. Es una acepción a la que le dan dirección y fuerza, forma y sustancia, los instrumentos legales y los recursos patrimoniales, económicos y financieros puestos a disposición de las autoridades y administradores del gobierno. El Sector Público y el Sector Privado tienen, cada uno por separado, su propia identidad y campo de acción. El Sector Público se solapa o identifica con la hacienda del Estado, y su gestión es esencial para el adecuado ejercicio de los poderes de gobierno.

I.3. Sociedad y Estado.

Así como el Sector Público, en el sentido específico de administración de la hacienda pública, no representa todo lo que significa el Estado, tampoco el Sector Privado es toda la Sociedad ni la fuente exclusiva de sus mejores valores y riquezas. El proceso sobre el origen y la formación de la Sociedad y el Estado tiene más de una explicación. Las teorías existentes al respecto son apasionantes, pero solo nos limitaremos en este apartado a rozar la superficie de algunas de ellas. Será una revisión ligera, sin la

hondura, por supuesto, que requeriría una introducción a la materia, por ejemplo, “Sociedad y Estado”.

I.3.1. La Sociedad.

Comencemos por la Sociedad porque esta antecede en el tiempo histórico al Estado. A medio camino de la indagación lingüística encontramos la voz latina *societas*, que significa asociación, compañía, y si continuamos el descenso hasta la raíz etimológica nos encontraremos con el término *socius*, que quiere decir compañero, acompañante. Obviamente, que nuestro foco de interés está en las sociedades humanas, dejando a un lado la perspectiva económica y jurídica que interesa a las sociedades comerciales. La Sociedad es un colectivo de gente, de personas que sienten la necesidad de vivir comunicadas y cooperantes porque comparten intereses y valores, una experiencia histórica y una tradición cultural. La comunidad organizada de personas humanas existe desde que el *sapiens* comenzó a poblar el planeta, aunque su estructura y sustancia vivencial fueron experimentando cambios radicales a lo largo de la historia. Sociedad se define generalmente como una agrupación natural o pactada de personas, con el fin de cumplir, mediante la mutua colaboración, todos o algunos de los fines de la vida. En esta definición podemos distinguir dos corrientes, la de la naturaleza y la del pacto o contrato.

De acuerdo con la primera, la Sociedad es una propensión de la vida del hombre, direccionada y acotada por la naturaleza y las necesidades humanas. Aristóteles (1989), partiendo del principio de que el hombre es por naturaleza un animal político y social, expuso una teoría del desarrollo humano en ese contexto, que va desde la Familia hasta la Sociedad.

La segunda corriente lleva el nombre de “contractualismo” y se basa en la teoría del pacto. Afirma que la Sociedad no es obra de la naturaleza sino de la decisión consciente y deliberada de los seres humanos de acordar, en beneficio de todos, una forma de convivencia, la que también establece una autoridad a la que se someten voluntariamente. Sostiene que el primer estado natural del hombre fue el aislamiento y el pacto surge para superar esa situación, dando lugar a la sociedad política donde la autoridad se constituye para asegurar los derechos de quienes la integran. En el proceso de la unión contractual se consuman entonces dos tipos de pacto: el de asociación, por el que se regula todo lo concerniente a la segura conservación de los individuos otorgantes, y el de sumisión, mediante el cual se instaura un poder político para el gobierno de las relaciones sociales y al que las personas gobernadas proclaman o comprometen obediencia (Hobbes, 1940).

Saborido (2002) plantea una tercera explicación. El origen de la Sociedad no sería consensual, sino producto de la ordenación impuesta por quien tiene la fuerza necesaria para hacerse obedecer.

I.3.2. El Estado.

I.3.2.1. Denominadores comunes.

El Estado es la cabeza política de la Sociedad y utiliza al Sector Público para llevar adelante con eficacia ese rol. Puede encontrarse en la teoría jurídica, política, sociológica y económica, elaborada a lo largo del tiempo, una diversidad de enfoques y posiciones respecto de la definición de Estado. Sin embargo, también es posible identificar en esa variedad de visualizaciones algunos denominadores comunes, como ser:

- El Estado es un conjunto de instituciones, entre las cuales se encuentra la que controla el ejercicio de la violencia y la coerción como medio para mantener un orden jurídico y social generalmente aceptado.
- Estas instituciones están enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado.
- El Estado monopoliza el establecimiento de normas dentro de su territorio, circunstancia que tiende a crear una cultura política común compartida por todos los ciudadanos.

1.3.2.2. El desarrollo histórico del Estado.

El Estado como producto social.

Las sociedades primitivas carecieron de un Estado como ente ideal receptor de la autoridad para mantener un determinado estilo de organización jurídica, política, social y económica. En su lugar, esos agrupamientos humanos o poblaciones se mantuvieron reunidos y aglutinados alrededor de otras entidades o instituciones, como la familia, el linaje, la tribu, la raza, el clan, y -dentro de ellas- tenían, o daban supremacía, a condiciones personales como la ancianidad, la sabiduría, el carisma, la capacidad de organización y conducción, etc. Esas condiciones personales o valores determinaban el liderazgo, la autoridad, la legitimidad de mando, y conferían títulos suficientes para imponer sanciones, adjudicar recompensas y establecer símbolos capaces de preservar la cohesión social. Muchas veces, varios de esos agrupamientos, pueblos o comunidades, aparecían compartiendo una misma geografía, un mismo hábitat natural, o estaban asentados en una misma comarca. Tenían más de un lazo en común, podían tener necesidades o intereses comunes, pero estaban fragmentados

políticamente. No había la entidad política que los articulara, que impusiera las reglas de cumplimiento general y que asumiera la satisfacción de las necesidades colectivas y el patrocinio de los intereses generales. Ese tipo de entidad política empezó a cobrar volumen y forma con la transferencia de funciones y prerrogativas desde ciertas corporaciones y sectores privilegiados a una autoridad central, la cual fue tomando a su cargo, progresivamente, la administración general de la región, la nación o el país. Ese proceso de transferencia dio lugar al surgimiento de instituciones y órganos de gestión política y administrativa hasta entonces desconocidos. Esa autoridad central fue succionándole poderes y potestades a los señores feudales, a la aristocracia y a la Iglesia. El Estado con la funcionalidad y el perfil que le conocemos actualmente, que son los del Estado-Nación, no tiene más de 200 años de vida. El Estado es un requerimiento de la vida social. Las sociedades quieren mantenerse unidas porque saben, intuitivamente, que así tienen más chances de lograr una vida mejor, obtener constantemente mayores niveles de bienestar y de civilidad. Para constituir y sostener esa unión en el tiempo, así como para lograr otros objetivos de bien común (por ejemplo, los que enuncia el Preámbulo de nuestra Constitución), necesitan un Estado. Una sociedad sin Estado está prácticamente incompleta y condenada al estancamiento y hasta la disolución. Es el reino de las “sociedades particulares”, donde las funciones típicamente públicas están “privatizadas”. Se entiende que es indispensable construir y mantener un buen Estado. La historia registra casos de sociedades que se agotaron a causa de estados fallidos.

Otras visiones del Estado.

Para el marxismo original, el de Marx y Engels, el Estado no es un producto social, creado por un consenso expresado en forma igualitaria y libre para prevenir y arbitrar los conflictos y armonizar los intereses divergentes desde una posición independiente, sino un instrumento de la clase dominante para imponer y mantener un cierto tipo de acuerdo de convivencia que conviene a sus intereses de clase (Engels, 2017).

Desde la otra punta del espectro ideológico, representada por el anarcocapitalismo, se ve al Estado como una amenaza totalitaria bajo una mascarada de democracia liberal, como una maquinaria retardataria, como una organización "...del robo sistematizado" (Rothbard, 1982), contraria a los principios vitales, honestos y evolutivos de la sociedad humana que son la propiedad privada y el contrato voluntario. El Estado no tiene razón de ser, debe ser abolido, ya que todas las funciones que se arroga como de producción pública pueden ser realizadas de forma más eficiente y justa por el mercado libre. Esto incluye la justicia, la seguridad y la defensa (Rothbard, 1982).

El Estado de nuestro tiempo, con la configuración que le han dado las llamadas democracias liberales, no es un ente que se define por el mando y las exacciones que impone a la Sociedad, sino principalmente por las instituciones que le predeterminan, las que garantizan la limitación del poder y la rendición de cuentas de los gobernantes, la supremacía de la ley como freno a los caprichos de las autoridades, la libertad individual, el derecho de propiedad y la igualdad ante la ley, entre otras. Con el Estado democrático

moderno, el derecho y la razón legal pasaron a ser los marcos ordenadores de la Sociedad.

La palabra Estado suele connotar burocracia, gasto, impuestos. Estas cosas siempre están presentes cualquiera sea el régimen político. Pero el Estado no se define por y a través de ellas: son su apariencia. El nacimiento y la evolución del Estado se explican por la existencia de necesidades públicas (las que son comunes a todos), necesidades que surgen de la vida colectiva y que no pueden ser satisfechas en forma individual. Estas necesidades pueden originarse en intereses y valores de una comunidad, de un colectivo de gente que comparten un historial de vivencias o una herencia de costumbres. No tiene voluntad propia sino que funciona tal y como quieren que lo haga sus conductores. La conducción del Estado en las democracias representativas es asunto de la Política. Para llevar adelante su gobierno y administración, el Estado es ocupado por los políticos elegidos y designados y por el servicio civil (los empleados) y, entre los dos, dan vida a su gestión. El gobierno es mayormente una responsabilidad de la clase política.

I.3.2.3. La aparición del Estado moderno.

Lo que denominamos actualmente Estado moderno apareció primero en Francia e Inglaterra. Allí fue el resultado de un proceso de formación articulado en gran medida por la guerra entre reinos y reyes. Las casas de Valois y de Tudor fueron, en sus respectivos territorios, artífices de ese alumbramiento. Las victorias otorgan derechos e imponen exclusiones y sumisiones. La dominación y la imposición tienden a la concentración del poder en una sola autoridad para obtener el monopolio del uso de la fuerza y de los

recursos económicos. El rey requerirá recursos fiscales para poder financiar la guerra, y a través de ella obtendrá también recursos.

Este proceso de monopolización del poder responde en un primer estadio a intereses privados de las familias reales, pero con el tiempo fueron apareciendo los intereses públicos, expresados en exigencias de seguridad y protección por parte de las poblaciones que reconocían obediencia a la autoridad. En efecto, para la época de la Alta Edad Media, la población del mundo occidental estaba compuesta mayormente de campesinos, indefensos frente a los frecuentes ataques de veteranos guerreros que hacían del saqueo de casas y campos una forma de vida; entonces los agrupamientos poblacionales afectados estuvieron dispuestos a pagar un precio a quienes tuvieran la capacidad militar de repeler a esas bandas de forajidos. Es precisamente este cambio, acompañado de la conformación de un aparato administrativo para gestionar el monopolio, lo que muestra el paso, de la simple concentración del poder en una autoridad, a lo que hoy reconocemos como Estado moderno. La institucionalización también se manifestó en la imposición de un conjunto de normas para regular la vida social (Suárez Fernández, 1984).

En el siglo XX, y particularmente después de la II Guerra Mundial, el desarrollo económico pasó a ser visto como un bien público, y el Estado amparó en este objetivo superior sus intervenciones con acciones como la nacionalización de empresas, la regulación de los mercados y la coordinación industrial y del comercio exterior. Para fines de los '70 se hace visible el fenómeno de surgimiento o renacimiento de ciertas corrientes intelectuales que presentan argumentos y evidencia contrarios a un Estado grande.

Allí está la escuela de Chicago sentenciando que el Estado "...debe retirarse por completo de la administración del desarrollo". Es el momento en que empieza a tejerse el Consenso de Washington con su doctrina del "Estado mínimo", la que postula la concentración del Sector Público en cumplir bien sus cometidos esenciales. Seducidos por esa ideología, o directamente obligados por los organismos internacionales de crédito, los gobiernos comprometidos financieramente y/o con problemas de sector externo desactivan, retraen y contraen el Estado con medidas y acciones de privatización, desregulación, transferencias de activos y competencias al Sector Privado; en algunos casos, adquieren tal irracionalidad fundamentalista que significan verdaderos descuartizamientos o desmembramientos del aparato estatal. Finalmente, en muchos casos de privatizaciones (la del agua corriente, por ejemplo), el Estado no desempeñó eficazmente las funciones esenciales y el mercado, por la alta desregulación, quedó librado a las fuerzas de una codicia desenfrenada. El siglo XXI ha albergado crisis de alcance global cuyo abordaje requirió un cierto protagonismo del Estado en todas partes del mundo. Por ejemplo, la de 2008, con origen en las hipotecas de baja calidad y la insolvencia bancaria, lo mostró activo en materia de regulación y control de los mercados, de estabilización económica y de coordinación financiera y comercial. El avance sostenido de la pandemia del COVID 19 por la geografía y pueblos del mundo en el bienio 2020-2021 puso a prueba las capacidades del Estado para encarar el grave problema en sus varios frentes: el sanitario, el económico y el social. En ese contexto, los gobiernos echaron mano a reservas para contingencias o generaron fondos adicionales extraordinarios para orientarlos prioritariamente hacia el fortalecimiento del sistema de salud y, al

mismo tiempo, de la economía nacional. También fue eficaz la cooperación entre gobiernos en las tareas de aislar el virus, secuenciar su genoma y poner el resultado a disposición de los laboratorios para la producción de vacunas a escala global.

I.3.2.4. El Estado en la Política, la Sociología y el Derecho.

Ya dijimos que el concepto Estado tiene diversas presentaciones, lo cual es explicable teniendo en cuenta los muchos factores que confluyen en él y los variados enfoques con los que se lo examina, provenientes de disciplinas tales como la Política, la Sociología, y el Derecho, entre otras.

En el ámbito del Derecho, el concepto Estado se construye a partir de la conjunción de tres elementos: Pueblo, Territorio y Soberanía. Entre los juristas, es comúnmente aceptada la definición de Mortati (1991): El Estado es "un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él".

Una mirada amplia del tema, que incluya aspectos políticos y sociológicos, permitiría reconocerle al Estado el cumplimiento de funciones tales como la generación y el mantenimiento de una cierta institucionalidad, la imposición de un orden legal, consensos y paz interior, la organización general de la economía y de los mercados, la defensa y las relaciones internacionales.

Entre esas funciones aparece aludida la coacción, y su ejercicio es lo que ha caracterizado a muchas definiciones de Estado. Por ejemplo, Weber (2003) sostiene que por Estado "debe entenderse un

instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida de que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente".

El Estado pasa a ser, con esas funciones reconocidas, un marco y un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país. Para que el Estado cumpla cabalmente esos papeles, es necesario que el sector de la política que lo conduce lo entienda como un "efector de bienestar en el organismo de la sociedad" y no como un "botín de guerra". Por parte de la ciudadanía, es necesario que esté arraigada sólidamente la consciencia de ser analíticos y mesurados en el momento de elegir a quienes lo conducirán y de exigirles conductas decentes y responsables y reformas normativas cuando sea de toda evidencia que las prácticas políticas y administrativas se están percutiendo. La disposición de capacidad estatal es condición fundamental para enfrentar en forma más exitosa los problemas estructurales de atraso económico y de pobreza generalizada; es esencial, además de la voluntad política de hacerlo, la existencia de capacidad de gestión. Sin esta, la disponibilidad de recursos es vana, ya que no ha de estar presente la inteligencia directiva que los organice y que encamine los esfuerzos en el buen sentido. Una política pública, un programa público sin capacidad de gestión es agregar un problema a los que se quiere resolver, ya que pronto van a aparecer los costos de ineficiencia, el derroche de recursos y la liviandad en los controles.

Para Kelsen (2019) el Estado es la institucionalización jurídica y política de la Sociedad, que tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.

Desde el punto de vista idealista, el Estado debiera ser el ente protector de la sociedad civil en su conjunto, promoviendo el desarrollo humano y económico. El Estado existe para consumar un proyecto de vida en común y para protegerlo y reproducirlo a lo largo del tiempo. El Estado se explica por las aspiraciones naturales de las personas de estar en paz con sus congéneres y de progresar material y humanamente.

I.3.2.5. Las capacidades del Estado.

Cuando responde eficazmente a su razón de ser, el Estado concreta dos cohesiones: la nacional y la social. Cuando no alcanza estos objetivos, o los pierde una vez logrados, se convierte en un Estado fallido. Problemas públicos, como el constante declive económico y del bienestar general, la inseguridad en sentido amplio, la pobreza extendida, ponen a prueba esas cohesiones y reclaman un protagonismo activamente eficaz del Estado.

Reiteramos, para ser enfáticos, la condición necesaria: El protagonismo del Estado rendirá los frutos esperados si está acompañado de razonables capacidades de planificación, ejecución, evaluación y control.

Una de las capacidades que se le exige al Estado de este tiempo es que sea previsor y proactivo. Un Estado con esas capacidades aplica criterios de planificación estratégica para perfilar el futuro, identificar los riesgos y desafíos que probablemente estarán por delante y adoptar las decisiones y acciones concurrentes a su resolución.

Para que el Estado pueda adquirir, conservar y fortalecer capacidades previsoras y proactivas también es necesario -como para las otras capacidades- que la política y sus actores lo entiendan

como un vector del interés general y no como una “propiedad facciosa”.

La eficacia política en el buen sentido del término reclama un aparato estatal “inteligente”. Un Estado “inteligente” sabe lo que tiene que hacer por sí y lo que debe controlar que otros hagan bien; sabe dónde y cómo obtener, de manera eficiente y equitativa, los recursos para su funcionamiento y las necesidades públicas, y planifica y evalúa su utilización. Un Estado “inteligente” es un Estado fuerte, con un servicio civil estable, profesionalizado, responsable e íntegro. Lo que en nada contribuye a lograrlo es que, con cada turno diferente de gobierno, se ocupen los espacios de la “burocracia técnica” con improvisados que sólo llegan allí porque son militantes partidistas, amigos o incondicionales del jerarca político o producto de prestaciones o recompensa de favores. Es inherente a su fortaleza operativa el abrirse *motu proprio* a la observación ciudadana de sus actos, en forma completa y *en tiempo real*.

EL NACIMIENTO DE UN ESTADO NACIÓN

La fundación del Estado nacional argentino, o dicho de otra manera, el completamiento o perfeccionamiento final de su organización, tiene lugar -de acuerdo con la visión de un grupo de historiadores- entre 1853 y 1890, espacio de tiempo en el cual se van adquiriendo y consolidando las condiciones caracterizadoras del concepto tradicional: territorio, soberanía, población, identidad nominal y orden jurídico. EL orden jurídico principal lo provee la Constitución Nacional, sancionada el 1° de mayo de 1853. El 8 de octubre de 1860 se adopta la denominación de “República Argentina”. El proceso tuvo sus vicisitudes con alzamientos militares contra el gobierno federal. En esos prácticamente cuarenta años de nueva vida institucional se suceden, de manera regular y constitucional, cuatro mandatos presidenciales, en los que quedan instalados mojones importantes en el camino de la consolidación del Estado nacional.

Bartolomé Mitre (1862-1868). Instauración de la Corte Suprema de Justicia. Implementación del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial. Nacionalización de la Aduana de Buenos Aires. Residencia de las autoridades nacionales en Buenos Aires.

Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874). Realización del primer censo nacional. Sanción del Código Civil. Expansión significativa de las líneas ferroviarias y telegráficas. Ley de Contabilidad y Organización de la Contaduría Nacional (N° 428).

Nicolás Avellaneda (1874-1880). Ley General de Inmigración y Colonización. Ley de Capitalización de Buenos Aires. Creación de la Casa de Moneda. Creación de la Gobernación de la Patagonia.

Julio Argentino Roca (1880-1886). *Leyes Laicas* (Educación Común, Gratuita y Obligatoria. Registro Civil. Matrimonio Civil). Tratado de límites con Chile de 1881. Ley N° 1532 de Territorios Nacionales. Creación de la primera moneda nacional.

Fuentes: Casa Rosada-Presidencia (página web); Hilda Sabato, *Historia de la Argentina 1852-1890*, Siglo XXI editores, 2016.

I.3.2.6. Buen Estado, buen Gobierno, buena Administración

Tener un gasto público relativamente alto no significa necesariamente tener más y mejor Estado. El gasto puede que haya alcanzado una magnitud considerable, pero si no han salido de él bienes y servicios en cantidad y calidad convenientes a las necesidades, prioridades y urgencias públicas, lo que tendremos entonces es un Estado “meramente gastador”, junto a una mala y/o deshonesta conducción de los asuntos de gobierno. Un Estado no puede responder al desafío de construir una sociedad abierta, pluralista, emprendedora y creativa cuando no tiene cerebro conductor (plan de gobierno), cuando carece de un brazo ejecutor eficiente (administradores y agentes idóneos) y cuando sus negocios y relaciones están atravesados por el interés y las ambiciones personales (la corrupción).

La reconstrucción de la zona “cerebral” del Estado debe estar acompañada de reformas en su sector público ejecutor, de forma que los planes y los programas generen realmente valor social.

Siempre será vital que el Estado pueda cumplir su rol histórico de cohesionador de la sociedad. La eficacia en tal aspecto impone, de acuerdo con los “nuevos vientos del clima social”, un cambio organizacional y de prácticas políticas y administrativas, de modo que quede atrás el tipo prevaleciente de Estado altivo, ocultador, derrochador y distante y ocupe el centro de la escena una

configuración más democrática, más republicana, más cercana a la gente, a sus necesidades, aspiraciones y prioridades.

Probablemente el debate más recurrente en economía es el del dilema Estado-mercado, que parte de la base de que existe un *trade-off* entre ellos, es decir, de que hay una oposición entre ambas instituciones, espacios o conceptos y que elegir más de uno de ellos es elegir menos del otro. No está bien planteado el problema. Un gran mercado y un buen Estado no son términos antitéticos o incompatibles, ni mutuamente excluyentes. Al contrario, el funcionamiento de un mercado amplio, vigoroso y competitivo es la mejor prueba de la existencia de un Estado eficaz. Es un mercado donde organismos estatales y regulaciones públicas eficientes y el aliento al espíritu innovador y emprendedor son capaces de denunciar y/o abortar cualquier intentona perdurable de abuso o posición dominante. Un Estado que ha logrado eso, es un Estado que ha conseguido un primer éxito inicial. Su éxito será completo cuando logre, mediante instrumentos de política económica, fiscal y presupuestaria, establecer una perceptible y constante tendencia hacia una organización de la sociedad cada vez más integrada y equitativa. No necesariamente tiene que ver con un gran gasto público, sino con funciones estatales correctamente orientadas y desarrolladas. Esto es, con un Estado bien gobernado y con un gobierno bien administrado.

El Buen Gobierno (Rosanvallon, 2015) es una forma de conducir el Estado basada en principios y prácticas tales que permitan:

- Acumular “capital social”, esto es, el entramado de relaciones de confianza que necesita toda sociedad para progresar humana y económicamente.
- A los ciudadanos, participar en forma más cercana y constante de la gestión del gobierno y del control de los gobernantes.

BORGES Y EL ESTADO.

El Maestro seguía en la cuestión la visión de Herbert Spencer, padre del anarquismo individualista y autor de “El hombre frente al Estado”. La filosofía de Spencer en la materia se concentraba en esta consigna: “el máximo de individuo y el mínimo de Estado”. Borges era consciente, sin embargo, de que la raza humana no podía prescindir del Estado a corto plazo, sino que iba a ser necesario el transcurso de varios siglos y que, por supuesto, él no lo llegaría a ver “Para eso se necesitaría una humanidad ética, y además, una humanidad intelectualmente más fuerte de lo que es ahora, de lo que somos nosotros...”. En el marco del mismo tema, supo describir el sentimiento que el argentino promedio de su tiempo albergaba en su corazón hacia el Estado y sus normas. Así dijo: “Se da, también, una suerte de picardía desinteresada; ante un reglamento, nuestro hombre se pone a conjeturar de qué manera podría burlarlo. Nos cuesta concebir la realidad de las relaciones impersonales. El Estado es impersonal; por consiguiente, no debemos tratarlo con exceso de escrúpulos; por consiguiente, el contrabando y la coima son operaciones que merecen el respeto y, sin duda, la envidia”. Los argentinos carecen de una identificación con el Estado, situación que atribuye “a la circunstancia de que, en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción”.

Fuentes: Felipe Pigna, El Historiador, Nota sobre los argentinos; Herald Ernest Lewald., Argentina, análisis y autoanálisis, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1969.

I.4. Naturaleza y alcances del Sector Público.

En la naturaleza existencial del Sector Público aparecen órganos, sistemas de administración y oficinas del Estado. Esa naturaleza está brindando una definición por enumeración de los elementos del conjunto, al modo que lo hace el artículo 8° de la Ley N° 24.156. Debido a que el Estado es un ente concebido para organizar y conducir la vida general de una sociedad, se entiende

que aquello que es estatal es público, en el sentido de que no pertenece a una persona o a una agrupación limitada de personas, sino que es propiedad de todos los habitantes del territorio donde él se erige.

A través de los organismos del Sector Público, el Estado ejecuta sus políticas, cumple con sus funciones y garantiza el cumplimiento de la ley. Las personas con más poder y mando en el Sector Público son elegidas mayormente, en las sociedades abiertas y pluralistas, por la población a través de elecciones. El resto del funcionariado y los empleados públicos son generalmente nombrados por aquellas personas que representan a la comunidad, a la Sociedad.

Aunque las características del Estado dependen de cada país, lo habitual es que el Sector Público represente un gran porcentaje de la economía nacional: realiza inversiones millonarias, emplea a miles de personas, hace cuantiosas transferencias monetarias, entre otras.

En las economías y sistemas políticos del siglo XX era común que la prestación o entrega de servicios básicos para la sociedad estuviera a cargo, exclusiva o casi exclusivamente, de empresas públicas, es decir, de establecimientos que formaban parte del Sector Público. En general se llegaba a esta situación de alta o única presencia estatal por la vía de la nacionalización de empresas privadas preexistentes, muchas veces de capitales extranjeros cuando la localización era en América Latina. En la Argentina de los años 40 y 50 del siglo XX, ese fue el caso de los servicios de electricidad, gas, agua y telefonía, ya que pasaron a ser brindados por el Estado. En algunos países pudo darse una convivencia o complementación entre los nuevos gigantes o conglomerados

públicos y prestadores del Sector Privado, manteniendo cada uno su personalidad jurídica. También aparecieron empresas mixtas como resultado de la asociación del Estado con inversores privados para posicionar al país en sectores que la conducción política del Estado consideraba estratégicos.

El Sector Público, por lo menos en el sentido de la Ley N° 24.156, no es todo el Estado, es una parte de él. En ese marco restringido, el Sector Público es, principalmente, el soporte y el vehículo de la política pública y de las responsabilidades primarias e indelegables del Estado a cargo del Poder Administrador. Es la organización administrativa que se da el Estado para colaborar con la consecución de los objetivos que informan su existencia.

El alcance del Estado, y por ende del Sector Público, han dado lugar a posiciones doctrinarias diferentes entre las corrientes políticas más tradicionales en occidente, es decir, marxismo, socialdemocracia y liberalismo. En general, los marxistas están a favor de un gran sector estatal con establecimientos y empresas propios, al menos en los sectores fundamentales de la economía. Los socialdemócratas tienden a propiciar la existencia de un Estado de tamaño medio que se limita a la prestación de programas universales y servicios públicos. Por su parte, los economistas liberales son partidarios de un Estado pequeño, relegado a la protección de los derechos de propiedad, la creación y aplicación de las leyes y resolver los conflictos, esto es, un "Estado mínimo".

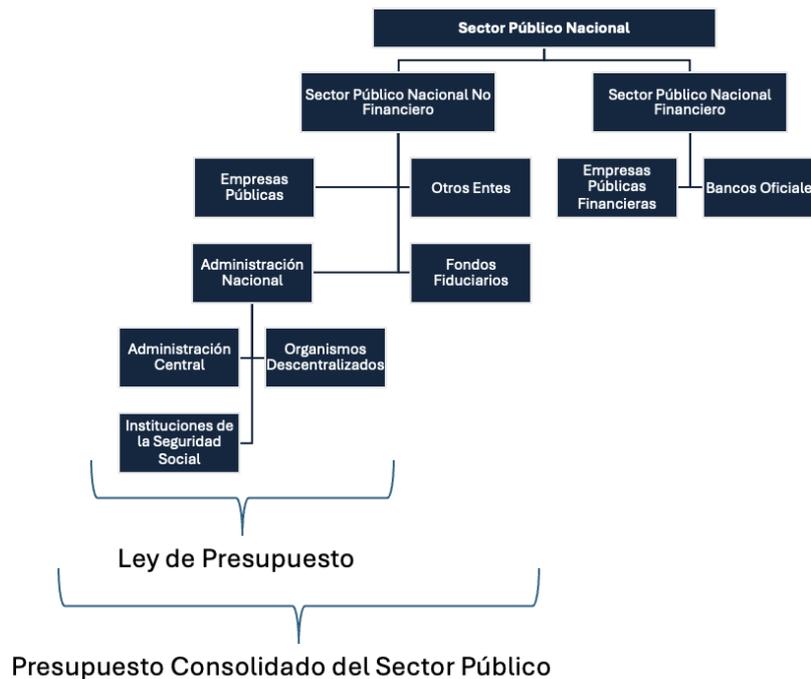


Figura 1. Esquema del Sector Público Nacional-Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Oficina Nacional de Presupuesto

En la figura aparecen unos entes que fueron incorporados tardíamente al cuadro del Sector Público Nacional una vez que su cantidad y presupuestos resultaron inesquivables. Se trata de los fondos fiduciarios o fideicomisos públicos y su opacidad en cuanto a manejo de los dineros que les son asignados los ha puesto bajo una lupa de severa crítica. En un informe de enero 2023, la Oficina de Presupuesto del Congreso pone en evidencia que no todos los fiduciarios reportan el detalle de las transferencias que realizan a los beneficiarios, sean estos públicos o privados. En el mismo sentido comenta que “La importancia económica y presupuestaria que tiene este sector institucional, amerita realizar los esfuerzos necesarios para incrementar la transparencia y comprensión del destino de los recursos presupuestarios asignados”. Las prácticas de los fideicomisos públicos en materia de contrataciones de obras o de bienes y servicios es un misterio administrativo, pese a que el artículo 59 de la Ley N° 27.431 les dictó la obligación de encuadrarlas dentro

de los principios rectores del régimen de contratación del Sector Público Nacional.

I.5. Diferencias entre el Sector Público y el Sector Privado.

La idea de que el Sector Público y el Sector Privado presentan grandes diferencias ha sido expresada en la teoría de la organización que se ha venido forjando a lo largo de las últimas cuatro décadas, por lo menos. Perry y Rainey (1988) lo ilustran recordando el significado etimológico de los términos público y privado. En latín, público, *publicus*, significa “para las personas”, en oposición a privado, *privatus*, que se refiere a lo que, o al que, se mantiene apartado o ajeno. En la Grecia antigua la persona que sólo se ocupaba de sus negocios privados, y desatendía los asuntos públicos, era un *idiotes*, término derivado de la palabra griega *idios*, que significa “particular”.

Una característica distintiva del Sector Público –y que suele causarle enojo al ciudadano usuario de sus servicios- es la gran cantidad de regulaciones y procedimientos que parecen imprescindibles para su funcionamiento. Muchos de ellos responden al cumplimiento del principio de legalidad de la actividad administrativa, dentro del cual la competencia del funcionario es la excepción y la posesión de facultad para actuar y decidir debe tener respaldo normativo explícito. Otros tienen el legítimo propósito de evitar la indecencia administrativa y profundizar la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos, sin embargo, semejan mero papeleo, o *red tape* como lo llaman los anglosajones, básicamente innecesarios, que están allí simplemente para justificar una posición en el organigrama funcional de la repartición estatal o son el resultado de un loteo del poder decisonal en la franja política de la

organización. Es de toda evidencia que el Sector Público presenta un mayor grado de regulación y formalización que el Sector Privado, sea por exigencia de la naturaleza misma del sistema político de la democracia representativa, sea por fines nada santos del ejercicio del poder (Bozeman, 2000).

Otro aspecto de estudio comparativo entre tales sectores tiene que ver con los objetivos que se persiguen en uno y otro lado. Un objetivo para que tenga utilidad operativa en la planificación, en la toma de decisiones y en la evaluación de resultados debe de ser específico, no ambiguo y traducible a metas dimensionadas temporal y cuantitativamente. La teoría de la administración eficiente de las organizaciones privadas de negocios trabaja con la hipótesis de que el objetivo de la conducción directiva es maximizar la riqueza de los propietarios del capital accionario. Si agregamos la nota de un mercado de valores, la definición podría transformarse en una guía todavía más precisa, como ser “maximizar el precio de las acciones en el mercado”. Si bien el Sector Público puede contar con sociedades por acciones que evalúan sus decisiones de inversión y financiamiento con un ojo puesto en el juicio del mercado de valores, en general -como conjunto- tiene objetivos más abiertos a la aceptación e implementación de ideas, políticas, proyectos y actividades que ponen el acento en la creación de valor público o social. Se trata de una definición con mucho contenido cualitativo, imposible de reducir a un agregado monetario como ocurre en el caso del precio de las acciones. Sin embargo, en uno y otro sector, aun cuando los objetivos se encuentren claramente definidos por un órgano de gobierno competente o por una norma legal siempre está latente el riesgo de que -por falta de controles adecuados y oportunos

o por colusión- la conducción de las organizaciones terminen imponiendo los suyos como si fueran los propios de la entidad.

El interés por entender cuáles son las diferencias entre el Sector Público y el Privado radica, primordialmente, en verificar la factibilidad del traspaso de prácticas de gestión de un sector al otro, de uno más eficiente a otro menos o nada eficiente, más precisamente del privado al público. Es lo que propuso, en su momento, la corriente de estudios y opinión denominada “Nueva Gestión Pública” (*New Public Management*), sobre la que nos explayaremos más adelante.

I.6. El Sector Público en la Contabilidad Nacional.

En el Sistema de Cuentas Nacionales, las diferencias en metodología de estimación de la actividad económica, lleva a que varios de los componentes del Sector Público definido en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 sean tratados en capítulos o “letras” diferentes. Así, la letra L le corresponde a la administración pública en los tres niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal) y sus actividades se relacionan con la administración gubernamental, justicia, defensa, seguridad, educación, salud, cultura y otros servicios de tipo social que no tienen un pago explícito o, si lo tienen, los precios generalmente no cubren el costo de producirlos (producción de no mercado). Se incluyen los sistemas oficiales de previsión y los órganos de los poderes Legislativo y Judicial, así como algunas unidades productivas (no constituidas jurídicamente como sociedad) que producen bienes y servicios para el propio gobierno y/o para su venta en pequeña escala. En pocas palabras, se trata de la administración pública como un productor de no mercado, cuya producción se valúa por los costos y las fuentes de información

utilizadas al respecto corresponden a las cuentas de ejecución presupuestaria de la administración pública, clasificadas por jurisdicción (administración pública nacional, provincial y municipal). Las estimaciones para la enseñanza y la salud públicas, por ejemplo, siguen otras metodologías.

I.7. Economía general y economía del Sector Público.

El problema disparador de los estudios económicos generales suele ser el de la escasez, es decir, el hecho de que los recursos a disposición de la sociedad o sus administradores no están a la altura de las necesidades que se manifiestan y que hay que atender. Este conflicto entre recursos finitos y necesidades prácticamente ilimitadas obliga a tomar decisiones de priorización de estas últimas, jerarquizándolas de acuerdo con los objetivos buscados por los planes de gobierno u organizacionales.

La economía (las “leyes de la casa” según la etimología griega) es una ciencia social que se ocupa de problemas que tienen sentido en una sociedad y es fáctica ya que trata con hechos concretos. Como ciencia que es, emplea el método científico consistente en observar los problemas económicos y tratar de explicar su fenomenología.

Esta economía puede ser vista desde una perspectiva:

- **Positiva:** describiendo, mediante proposiciones científicas, los hechos y datos de la realidad. Es decir, ocupándose de “lo que es” o “podría ser”.
- **Normativa:** considerando, en cambio, “lo que debería ser”. Es una visión eminentemente prescriptiva y se basa en juicios de valor y consideraciones éticas y políticas.

En la economía se habla de bienes, entendiendo por tales a todas aquellas cosas que satisfacen, directa o indirectamente, los deseos o necesidades de los seres humanos. Estos pueden clasificarse en:

- **Libres:** se encuentran en forma ilimitada o abundante y a entera disponibilidad de los seres humanos. Por ejemplo: el aire, la luz solar.
- **Económicos:** son escasos con relación a la cantidad que se desea de ellos, por lo tanto, tienen un costo para poder adquirirlos, es decir, un precio.

A su vez, estos bienes económicos pueden clasificarse según su:

- **Naturaleza:** En:
 - **De capital o producción:** Son aquellos que no atienden directamente a las necesidades humanas, pero si son deseados por su utilización en el proceso productivo.
 - **De consumo:** Atienden directamente a las necesidades humanas.
- **Función:** En:
 - **Intermedios:** Son aquellos que deben sufrir transformaciones antes de convertirse en un bien de consumo o capital.
 - **Finales:** Son los que ya han sufrido las transformaciones necesarias y están listos para ser empleados.

Como se expuso previamente, estos bienes vienen a satisfacer necesidades que pueden surgir de:

- **Los individuos:** En este caso, pueden ser naturales, como la alimentación, o sociales, que se refiere a todo aquello vinculado con vivir en sociedad.
- **La sociedad:** Vienen inicialmente del individuo y pasan a ser de la sociedad o surgen directamente de la misma sociedad.

Todas estas necesidades tienen características en común como ser ilimitadas en número y planos o dimensiones, recurrentes, concurrentes y complementarias. Por este motivo, las sociedades humanas, independientemente de su organización, deben afrontar y resolver tres grandes problemas económicos fundamentales:

- i. **Qué bienes y en qué cantidad producir:** Otra vez, este problema surge debido a que los recursos son escasos y sólo pueden ser utilizados en forma alternativa para la producción de distintos bienes o servicios. En consecuencia, la imposibilidad de ser usados simultáneamente en la producción de otro bien hace que la sociedad, expresando sus preferencias políticas, o un autócrata en su caso, deban “elegir” en qué bienes o servicios van a utilizar sus recursos.
- ii. **Cómo producirlos:** Se refiere a elegir la técnica o método de producción más conveniente a los fines de minimizar costos y poder competir en precio y calidad, tratando de obtener la máxima ganancia.
- iii. **Para quién producirlos:** Se refiere a resolver cómo se distribuirán los bienes y servicios producidos entre los miembros de la comunidad, y esto varía de sociedad en sociedad.

Bajo ciertas condiciones, la existencia de competencia perfecta en todos los mercados de los productos y de los factores de una

economía conduce a un óptimo de Pareto, es decir, a aquel punto en el que es imposible mejorar la situación económica de un individuo sin empeorar la de otro u otros. Podría decirse que en él no se vería la necesidad de la existencia del Estado.

Pero la realidad indica que, por las sus comprobadas fallas, el mercado no puede producir los bienes públicos ni las cantidades adecuadas de los bienes cuando existen externalidades. Asimismo, la competencia perfecta no necesariamente conduce a la distribución del ingreso de la manera que la sociedad, o sus órganos representativos, consideran apropiada a la axiología prevaleciente, ni a la estabilidad de ciertas variables macroeconómicas. Es por este tipo de cosas que surge la necesidad de la actuación del Estado.

Ese Estado puede ser clasificado como:

- **Organicista:** La sociedad es un organismo natural, del cual los individuos son partes y el Estado su cabeza. Los individuos son importantes sólo como partes de la comunidad, y el bienestar del individuo se define como dependiente del bienestar del conjunto. La comunidad es puesta por encima de los individuos, y es el Estado el que fija las metas que debe perseguir la comunidad. Existe una cabeza colectiva pensante, exterior a los cerebros individuales y superior a ellos. Como tal cerebro no existe en la realidad, suele ser sustituido por el de algún individuo superior, que se supone más inspirado que el resto.
- **Individualista o mecanicista:** Considera a la comunidad como un agregado de individuos, y al Estado como una creación de esos individuos tendiente a lograr sus fines individuales. Algunos de esos fines no pueden ser alcanzados individualmente, y por ello las personas individuales forman un consorcio para actuar

en común, y ponen al frente a personas que lo dirijan y administren. El Estado tiene por fin el bienestar de los individuos, y no objetivos que vayan más allá de ello. Queda el problema de definir qué es ese “bienestar” en cantidad y en cualidades.

Todas las sociedades que viven en un territorio fijo y se rigen por determinadas instituciones políticas y jurídicas tienen una economía. En las economías totalmente de mercado, y también en las mixtas en diferentes grados, hay derechos de propiedad y unidades económicas. El Sector Público es una de ellas. Como tal, genera, intercambia y mantiene derechos de propiedad. Con motivo del ejercicio de esos derechos puede producir efectos sobre una parte o en toda la economía. El Sector Público es el aparato administrativo del Estado, con su patrimonio, su planificación operacional y financiera, sus recursos humanos y sus funciones técnicas de recaudación y de asignación del gasto público. Hasta hace poco se le conocía académica, profesional y normativamente como “Hacienda Pública”. Podría ser visualizado también como un sistema de derechos de propiedad y funciones. Los derechos de propiedad facultan y obligan a la realización de funciones y, a la vez, estas son un correlato de la posesión de derechos de propiedad. Aquí “funciones” está utilizado en sentido lato, abarcando las acciones inherentes a la administración de la unidad económica, incluyendo la programación y la implementación de las políticas aprobadas por los órganos superiores del Estado. El Sector Público, como organigrama y patrimonio, es una propiedad del Estado y el Estado es una propiedad indivisible de la población/Nación que lo ha erigido para que sea “efector” y garante de su deseo de vivir como sociedad civil o civilizada.

I.8. Conclusiones y reflexiones.

La economía general de un país puede ser visualizada como un agregado de sus sectores productivos. Así, a esta altura del avance tecnológico, sería posible identificar cuatro sectores, como si fueran periodos de tiempo geológicos, pero que no están temporalmente superpuestos, sino que ocurren y conviven en el mismo espacio-tiempo y se entrelazan, a saber: el primario, centrado en la producción extractiva; el secundario, que incluye la industria manufacturera; el terciario, abarcando servicios técnicos, comerciales y financieros; y el cuaternario, relacionado con la economía del conocimiento.

Con una visión institucional y de personalidad jurídica esa misma economía podría sectorizarse en pública y privada. El Sector Público se define como el conjunto de entidades y órganos administrativos del Estado que gestionan recursos para cumplir funciones gubernativas, formular políticas orientativas y prescriptivas, y producir y proveer ciertos bienes y servicios. El Sector Público es un resorte de primer orden para el ejercicio de los poderes de gobierno y la administración de la hacienda pública.

Este capítulo expone, con alcance básico y carácter introductorio y contextual, las nociones de Sociedad y Estado. De acuerdo con las teorías sociológicas más aceptadas, la institución humana "Sociedad" se derivaría de una agrupación natural o pactada de personas que buscan cumplir fines comunes a través de la colaboración mutua.

En el abordaje de la noción de Estado es inevitable encontrarse con la definición de manual, esa que ya conocimos en los estudios de enseñanza media, que lo presenta como la institución política que

ejerce el poder soberano sobre un territorio y un pueblo determinados. Se profundiza en ella, incluyendo funciones como la coerción legítima, la regulación económica y la protección de los intereses generales. La historia registra una evolución del Estado desde sus orígenes hasta su papel actual en las democracias liberales y las críticas a su legitimidad provenientes desde ideologías como el anarcocapitalismo y el marxismo.

Un gran mercado y un buen Estado no son términos antitéticos o incompatibles, ni extremadamente excluyentes. Al contrario, el funcionamiento de un mercado amplio, vigoroso y competitivo, alejado del modelo predador y darwiniano, es la mejor prueba de la existencia de un Estado eficaz. Para que un Estado sea eficaz y justo se necesita un buen Gobierno. La infraestructura del buen Gobierno es la buena Administración.

Los *drivers* del Estado están en el Sector Público. En el orden nacional, y al menos a los efectos hacendísticos, su alcance está determinado por el artículo 8° de la Ley N° 24.156.

El despliegue funcional del Sector Público, con sus finanzas y efectos económicos, es recogido por las Cuentas Nacionales.

La tribu se convirtió en sociedad compleja cuando sus miembros aceptaron (de buena gana o con resignación) la emergencia de un nuevo tipo de autoridad para regirlos y guiarlos; un ente, una institución en cierto modo abstracta, atemporal e impersonal, cuya legitimidad y reconocimiento ya no dependían del carisma o de la sabiduría de un determinado sujeto. Esa autoridad proclamó normas para la organización y la convivencia intestinas, demarcó un territorio de establecimiento, y se proveyó de un aparato administrativo, de mecanismos de imposición, de cuerpos de

seguridad y vigilancia internas y de una fuerza armada. Así se fue construyendo el Estado, con sus recursos y capacidades. Los sumerios, los egipcios, los griegos, los romanos, entre otras civilizaciones, tuvieron Estado. La pregunta de si la raza humana hubiera podido evolucionar hacia una condición espiritual, moral y conductual superior sin la existencia del Estado es una cuestión abierta a la especulación. Solo podemos imaginarlo como invita Lennon (*“Imagine there’s no countries...”*).