

Informe de Economía e Instituciones

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de
Desarrollo e Instituciones
Año 8, N° 5, 2015

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 8 N° 5 (2015). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones05-15.pdf> [Fecha de consulta:.....]



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 8 – Número 5
Octubre de 2015

Índice

Resumen Ejecutivo.....2

Columnas:

- **El Estudio de las Sociedades Capitalistas y sus posibilidades en América Latina**
Juan Carlos Mondragón Quintana.....3
- **Política Económica y Reformas Institucionales**
Patricio Millán.....8
- **El Procedimiento Administrativo, un procedimiento especial**
Claudia Esteban.....11

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Andrés Martignano

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna ***El Estudio de las Sociedades Capitalistas y sus posibilidades en América Latina*** se hace una revisión de lo que es el Capitalismo, en torno a los cambios emergentes en el siglo XXI, con sus nuevos desafíos. Sin abandonar la postura del libre mercado, el columnista propone formas alternativas al sistema concebido como perjudicial, para darle una revisión y otorgarle un carácter más pleno. Una de las herramientas indispensables para lograr esto es el desarrollo de instituciones sólidas que, al consolidarse, dan lugar a un marco de confianza y seguridad, el cual permite un mayor avance en el Bienestar general.

En la segunda columna, ***Política Económica y Reformas Institucionales***, el columnista resalta la imperiosa necesidad de desarrollar instituciones sólidas en tanto Argentina como en la región. Y para ello, destaca la importancia que tienen las elecciones que están por venir, ya que el Estado se “modernizará” sólo en la medida en que haya voluntad y predisposición por parte de la dirigencia argentina. Además, apela al reconocido trabajo de Acemoglu y Robinson “Why Nations Fail”, como manera de sustentar lo que propone. El autor afirma que el crecimiento se podrá dar sólo si existe confianza, y la manera para obtenerla es mediante una modernización del Estado y de sus instituciones.

En la tercer columna ***El Procedimiento Administrativo, un procedimiento especial***, se realiza un análisis detallado de cómo debería comportarse el sector administrativo de cada país, y para ello enumera un listado de virtudes y/o principios que debería seguir para afirmarse como un buen sistema público. Contempla nociones como la eficiencia, la decencia, la calificación, la minimización de la burocracia, y la sencillez.

Columnas

El Estudio de las Sociedades Capitalistas y sus Posibilidades en América Latina

Por Juan Carlos Mondragón Quintana*

El interés por entender de qué manera afectan las instituciones al curso y desarrollo de la economía durante el último medio siglo, ha transitado del análisis de la capacidad del estado, al estudio de la dinámica al interior de las empresas. Lo anterior ha derivado en mejores puentes de entendimiento entre los macro procesos sociales y los micro procesos personales, lo que a su vez ha clarificado aún más las distintas dimensiones que intervienen en el binomio economía e instituciones. Como se verá líneas abajo, la motivación por explicar el desarrollo del sistema capitalista ha sido el principal aliciente para el nacimiento de estos enfoques.

Así las cosas, mientras que en los 70s los estudiosos de la economía política miraban hacia la capacidad del estado en la implementación de su política industrial, en los 80s la comunidad académica volteó a enfoques corporatistas que buscaban analizar la capacidad de movilización de los grupos organizados -empresarios y sindicatos- en torno al estado. Empero, la caída del muro de Berlín, y la implementación de las recetas del Consenso de Washington, llevaron a los pensadores sociales de los 90s en adelante a adoptar enfoques comparativos, proponiendo como categoría central de análisis a la empresa y a los microprocesos que ocurren en ella. Les llamaba particularmente la atención el saber por qué si se estaban adoptando las mismas medidas y programas de gobierno en distintos países a la vez, la promesa de la convergencia económica estaba lejos de cumplirse. Empero, es la aparición de sistemas capitalistas divergentes lo que caracteriza los inicios del siglo XXI.

La caída del muro de Berlín, y el Consenso de Washington, llevaron a los pensadores sociales de los 90s en adelante a adoptar enfoques comparativos.

La utilidad de estos enfoques estriba en la capacidad de hilar distintos niveles de análisis en torno a los incentivos que llevan a los actores a seguir determinados patrones, y en consecuencia, a seguir determinada trayectoria económica. Al respecto, son tres los enfoques que se pueden distinguir en este sentido (Deeg and Jackson, 2006)¹: el enfoque de las *Variedades de Capitalismo*, desarrollado por Hall y Soskice (2001)²; el enfoque de los *Sistemas Sociales de Producción*, de Hollingsworth y Boyer (1997)³; y la *Teoría de los Sistemas de Negocios*, de

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, México. Maestro en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO-México y en Administración Pública por la Universidad de Harvard. Actualmente estudiante de doctorado en Economía Política por la Universidad de Bristol (mediante becas otorgadas por CONACYT y SEP del gobierno de México).

¹ Deeg, R., Jackson, G., 2006. Towards a More Dynamic Theory of Capitalist Variety. *Socio-Economic Review* 5, 149–179. doi:10.1093/ser/mwl021

² Hall, P.A., Soskice, D., 2001. An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press, pp. 1–56.

³ Hollingsworth, J.R., Boyer, R. (Eds.), 1997. *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge University Press, Cambridge ; New York.

Whitley (1999)⁴. Mientras que las *Variedades de Capitalismo* enfatizan los incentivos institucionales de las empresas para coordinarse con otros actores, el enfoque de los *Sistemas Sociales de Producción* busca observar los mecanismos de gobernanza al interior de las economías capitalistas. Por su parte, el enfoque de la *Teoría de los Sistemas de Negocios* se enfoca más en cómo la organización y capacidades de las empresas favorecen la coordinación económica con las estructuras de gobernanza.

Además de considerar a la empresa como un actor central que está constantemente interactuando racional y estratégicamente con otros actores, el

El enfoque de las "Variedades de Capitalismo" se caracteriza por una perspectiva relacional en la que la habilidad de la empresa para coordinarse con empleados, (...) es crucial

enfoque de las *Variedades de Capitalismo* se caracteriza por una perspectiva relacional en la que la habilidad de la empresa para coordinarse con empleados, proveedores, clientes, sindicatos e instituciones gubernamentales es crucial.

En este enfoque, los autores definen cinco

esferas de análisis: las *relaciones industriales*, la *educación y capacitación vocacional*, el *gobierno corporativo*, las *relaciones al interior de la empresa* y las *relaciones con otras empresas*. Así, dos tipos de economías pueden distinguirse de acuerdo a la manera en que las empresas resuelven sus problemas de coordinación en estas esferas: las *Economías de Mercado Liberales*, y las *Economías de Mercado Coordinadas*, teniendo como epítomes a los Estados Unidos y Alemania, respectivamente.

Fundamentados en la teoría del *rational choice*, estos autores consideran que la estructura institucional provee a las empresas un conocimiento común y los espacios deliberativos requeridos para resolver los problemas de coordinación ante la presencia de múltiples puntos de equilibrio. De manera concreta, se pone énfasis en la *complementariedad* de las instituciones, en el sentido de que la presencia de una institución refuerza el funcionamiento de la otra. Por ello, la coherencia entre complementariedades facilita un funcionamiento eficiente de una economía nacional. De la misma manera, estos autores proponen el concepto de *ventaja institucional comparativa* (paralelo al concepto de ventaja comparativa), bajo el cual un país tenderá a especializarse específicamente en aquellos productos que son facilitados por los arreglos institucionales de una economía política determinada. Por último, estos autores argumentan que su enfoque es apto para explicar el cambio y el dinamismo en los sistemas económicos, al asumir que los shocks externos -cambios globales o crisis económicas- obligan a modificar las prácticas existentes en las empresas y en el ambiente institucional, lo que las conduce a encontrar nuevos puntos de equilibrio.

⁴ Whitley, R., 1999. *Divergent capitalisms: the social structuring and change of business systems*. Oxford University Press, Oxford; New York.

Si bien este es un enfoque valioso, varias debilidades se pueden señalar. La primera de ellas es la falta de variedad en los estilos de capitalismo (Kang, 2006)⁵ debido a una tipología dual -economías liberales o coordinadas-, y aunque se consideran sus variantes (para el caso de América Latina véase a Schneider, 2009)⁶, la diversidad que caracteriza a las economías capitalistas se ve poco reflejada. Segundo, el enfoque no desarrolla de manera suficiente la manera en que se debe analizar el dinamismo y la interdependencia en los procesos que intervienen en la economía, así como los patrones de evolución y de cambio institucional a nivel nacional (Crouch, 2005)⁷. En tercer lugar, debido a su fundamento en la teoría del *rational choice*, el enfoque no alcanza a tomar en cuenta otros mecanismos a nivel micro que son fundamentales para la innovación, como el aprendizaje interactivo y las relaciones de confianza. En su lugar, se limita a asumir asimetrías de información (Casper et al., 2005)⁸.

La presencia de una institución refuerza el funcionamiento de la otra. Por ello, la coherencia entre complementariedades facilita un funcionamiento eficiente de una economía nacional.

Por su parte, el enfoque de los *sistemas sociales de producción*, influenciado por la escuela de la regulación francesa, busca analizar cuáles son las normas, reglas, hábitos, convenciones y valores que influyen los arreglos institucionales dominantes en una sociedad, como son los mercados, el estado, las asociaciones, entre otras. En este enfoque, *El enfoque de los "sistemas sociales de producción" (...) busca analizar cuáles son las normas, reglas (...) y valores que influyen los arreglos institucionales dominantes en una sociedad* el estado recibe mucha atención, debido a que es un actor preponderante que juega varios papeles en el sistema social de producción: establece las reglas, pero también sanciona su incumplimiento; incluso es dueño de medios de producción (Hollingsworth et al., 2002)⁹.

Un enfoque que combina las bondades de los dos anteriormente expuestos es la *Teoría de los Sistemas de Negocios* de Richard Whitley (2007, 1999, 1992)¹⁰, ya que no sólo desarrolla una tipología

⁵ Kang, N., 2006. A Critique of the "Varieties of Capitalism" Approach (No. 45-2006), ICCSR Research Paper Series. International Centre for Corporate Social Responsibility - Nottingham University Business School.

⁶ Schneider, B.R., 2009. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies* 41, 553. doi:10.1017/S0022216X09990186

⁷ Crouch, C., 2005. Models of Capitalism. *New Political Economy* 10, 439-456. doi:10.1080/13563460500344336

⁸ Casper, S., Hollingsworth, J.R., Whitley, R., 2005. Varieties of Capitalism: Comparative Institutional Approaches to Economic Organization and Innovation, in: Casper, S., van Waarden, F. (Eds.), *Innovation and Institutions: A Multidisciplinary Review of the Study of Innovation Systems*, New Horizons in the Economics of Innovation. Edward Elgar, Cheltenham, UK; Northampton, MA, pp. 193-228.

⁹ Hollingsworth, J.R., Müller, K.H., Hollingsworth, E.J. (Eds.), 2002. *Advancing socio-economics: an institutional perspective*. Rowman & Littlefield, Lanham.

¹⁰ - Whitley, R., 2007. *Business Systems and Organizational Capabilities. The Institutional Structuring of Competitive Competences*. Oxford University Press, New York.

- Whitley, R., 2006. How National are Business Systems? The Role of States and Complementary Institutions in Standardizing Systems of Economic Coordination and Control at the National Level, in: Morgan, G., Whitley, R., Moen, E. (Eds.), *Changing Capitalisms?: Internationalism, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford University Press, Oxford, pp. 190-231.

con mayor diversidad que la de Hall y Soskice, sino que incorpora aspectos importantes de la regulación que intervienen en el comportamiento de las empresas y en última instancia en la configuración del sistema económico. De igual forma, permite observar de mejor manera el cambio en el tiempo, las diferencias regionales y la diversidad dentro de los sistemas, así como las relaciones entre empresas con sus *stakeholders* (Lorenz, 2013; Whitley, 2007; Wood et al., 2014)¹¹. También incorpora una taxonomía mucho más exhaustiva de sistemas de innovación (Lundvall, 2013)¹², al igual que una comprensión de las dinámicas de adaptación institucional (Hee Lee and Yoo, 2007)¹³, que ayudan a superar las debilidades identificadas en los otros enfoques (Hart, 2009)¹⁴. El objetivo de la *Teoría de los Sistemas de Negocios* es facilitar el estudio sistemático del desarrollo de sistemas de organización económica a todas luces divergentes (Whitley, 1999).

Whitley (2007) identifica dos dimensiones al nivel de la empresa: *integración de propiedad* e *integración de alianzas*. Mientras que la primera se refiere al grado y alcance en que las empresas líderes de un país integran sistemáticamente a sus subunidades y actividades mediante rutinas organizacionales y una dirección central, así como la gama de actividades que controlan, la segunda busca identificar los intereses comunes que restringen los intereses individuales, así como las actividades realizadas para mantener dichas alianzas.

A estas dos dimensiones, se agrega el análisis de las *instituciones clave* que motivan las diferencias en los niveles y grados de integración de propiedad y de alianzas, también entendidos como *complementariedades*: las normas prevalecientes de subordinación; la confiabilidad del sistema legal y de las instituciones formales; la fortaleza de los derechos de propiedad de las minorías; la fortaleza de las políticas de competencia; la segmentación del mercado y sus barreras de entrada; la estandarización de la representación de grupos de interés y de sindicatos; así como la estandarización del sistema de formación de competencias y habilidades (Whitley, 2007).

Las diferentes combinaciones que resultan de estas dos dimensiones, aunado a las *instituciones clave* que influyen las diferencias en los niveles de

- Whitley, R., 1992. *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*. Sage, London.

¹¹ - Lorenz, E., 2013. Innovation, Work Organization, and Systems of Social Protection, in: Fagerberg, J., Martin, B.R., Andersen, E.S. (Eds.), *Innovation Studies: Evolution and Future Challenges*. Oxford University Press, Oxford, pp. 71–89.

- Wood, G., Dibben, P., Ogden, S., 2014. Comparative Capitalism without Capitalism, and Production without Workers: The Limits and Possibilities of Contemporary Institutional Analysis: Comparative Capitalism without Capitalism. *International Journal of Management Reviews* 16, 384–396. doi:10.1111/ijmr.12025

¹² Lundvall, B., 2013. Innovation Studies: A Personal Interpretation of "The State of the Art," in: Fagerberg, J., Martin, B.R., Andersen, E.S. (Eds.), *Innovation Studies: Evolution and Future Challenges*. Oxford University Press, Oxford.

¹³ Hee Lee, S., Yoo, T., 2007. Government Policy and Trajectories of Radical Innovation in Dirigiste States: A Comparative Analysis of National Innovation Systems in France and Korea. *Technology Analysis & Strategic Management* 19, 451–470. doi:10.1080/09537320701403383

¹⁴ Hart, D.M., 2009. Accounting for change in national systems of innovation: A friendly critique based on the U.S. case. *Research Policy* 38, 647–654. doi:10.1016/j.respol.2009.01.015

integración de propiedad y de alianzas, así como la *naturaleza de los actores estratégicos*, se configuran en ocho tipos de sistemas de negocios: *fragmentados, red de proyectos, distritos industriales coordinados, conglomerados financieros, conglomerados integrados, compartamentalizados, colaborativos y altamente coordinados*. Estos ocho tipos de sistemas de negocios reflejan de mejor manera las diferentes formas de capitalismo que encontramos no sólo a nivel nacional, sino a nivel regional o sectorial, y son particularmente influenciados por un actor estratégico dominante.

El enfoque de Whitley también incorpora un análisis de los tipos de estado asociados al desarrollo de diferentes sistemas de negocios, los cuales difieren principalmente a) en su grado de involucramiento en la coordinación y dirección del desarrollo económico (particularmente en el impulso al desarrollo de capacidades organizativas al interior de las empresas), y b) en su grado de involucramiento para estructurar asociaciones intermedias -empresariales y sindicales- que representen los intereses de los distintos grupos (Morgan et al., 2006; Whitley, 2007)¹⁵. La combinación de estos aspectos resulta, en consecuencia, en cuatro tipos de estados: de brazos extendidos, desarrollador dominante, negocios corporativos y corporativo inclusivo (Whitley, 2006).

Si bien estas tipologías han sido desarrolladas principalmente para explicar el desarrollo capitalista de países industrializados, sin duda alguna aportan esquemas útiles para explicar la evolución de las economías de América Latina. Sin embargo, esfuerzos adicionales deben realizarse para tener en cuenta el efecto que sobre las instituciones tienen fenómenos que afectan a los pueblos de esta región, como el crimen organizado, la corrupción, la débil capacidad del estado, la alta informalidad de la economía, entre otros. Aún así, la aplicación de estas herramientas podrían proveer de mejores insumos para comprender cómo son y por qué son así las economías de América Latina.

¹⁵ Morgan, G., Whitley, R., Moen, E. (Eds.), 2006. *Changing capitalisms?: internationalism, institutional change, and systems of economic organization*. Oxford University Press, Oxford.

Política Económica y Reformas Institucionales

Por Patricio Millán*

Las próximas elecciones y el cambio de autoridades públicas que inevitablemente se producirá, hacen que muchas personas tengan hoy esperanzas de que Argentina volverá en el corto plazo a un camino virtuoso de crecimiento económico sostenido y de reducción de pobreza. De alguna manera se espera un movimiento favorable en la vieja "teoría del péndulo", por las que tantas veces ha pasado la sociedad y la economía del país. Esperanzas positivas semejantes hubo en muchos periodos recientes de cambios de gobierno, pero siempre ellas al cabo de algunos años se vieron frustradas.

Estudios recientes, como el famoso libro "¿Por qué fracasan las naciones?" de los Profesores Daron Acemoglu y James A. Robinson, nos han llevado a reconocer que el marco institucional es clave para el desarrollo de un país. Si este marco institucional no tiene adecuados incentivos para el trabajo, la inversión y la innovación, si el Estado no es abierto, honesto e inclusivo, si el nuevo Gobierno no busca consensos en torno a políticas básicas e incluye a sectores sociales que no votaron por él, no habrá un proceso sostenido de desarrollo aunque pueda haber algunos años iniciales de alto crecimiento al establecerse un nuevo clima de confianza.

La Argentina es un caso paradigmático que confirma las ideas de los Profesores Acemoglu y Robinson. Las deficiencias institucionales han hecho fracasar diversas y variadas políticas económicas y sociales, independientemente de que ellas sean buenas o malas, este bien o mal diseñadas, sean bien o mal implementadas. Fracasan las políticas de apertura al comercio internacional como las políticas de control de las exportaciones e importaciones, fracasan las políticas de control de la inflación mediante la libertad de precios y una estricta convertibilidad de la moneda así como las políticas de controles directos y fijación de precios. Fracasan los sistemas públicos de jubilación y pensión como también los privados. Los problemas no son las políticas públicas que se implementan sino que es el deficiente marco institucional existente en el país. Mientras no se cambie este marco institucional existe una muy alta probabilidad de fracaso y frustración con cualquiera de las políticas económicas que se implementaran con un nuevo gobierno.

Los problemas no son las políticas públicas que se implementan sino que es el deficiente marco institucional existente en el país.

Llama la atención que los principales candidatos en las próximas elecciones no hablen de los cambios institucionales que se necesitan en la Argentina. El debate se concentra en discutir si los ajustes macroeconómicos que deberán hacerse serán

graduales o de "shock" o sobre si mantendrá o no en el sector público una importante empresa petrolera que hasta hace poco era privada. No hay ninguna discusión sobre cómo se elimina de manera efectiva la corrupción que impera en muchas instituciones públicas, se aumenta la confianza en la Justicia y otros organismos del Estado, se establece en efectivo y confiable Estado de Derecho

* Doctor en Economía de Harvard University, y Profesor de Política Económica

("rule of law") y se mejora el funcionamiento del Congreso y la calidad de los servicios públicos.

Un estudio reciente del Observatorio de Capital Social de la Universidad de Palermo, con encuestas realizadas por la Consultora Carlos Farah & Asociados, revela que sólo un 17% de la población tiene confianza en el Poder Judicial, un 22% en la Administración Pública y un 25% en el Congreso. Un 86% piensa que los argentinos cumplen poco o nada con la ley y sólo un 29% piensa que deben denunciarse los actos de corrupción. La falta de credibilidad en las instituciones del país y la inestabilidad de las "reglas" por las constantes mutaciones se traducen en alarmantes fugas de capitales al extranjero, en bajos niveles de inversión e innovación, en crisis recurrentes, en pobreza para amplios sectores de la población. La volatilidad macroeconómica y la conflictividad distributiva, que son problemas tradicionales de la Argentina, son en gran medida consecuencias de la debilidad institucional existente en el país, que no permite desarrollar e implementar un proyecto de país ("modelo") consensuado e integrador. Si el próximo Gobierno gobierna sólo con los que votaron por él y no se abre realmente al dialogo con todos los sectores políticos, económicos y sociales, las políticas económicas inevitablemente fracasaran.

La ineficiencia del Estado Argentino en casi todas las áreas en que interviene es reconocida ampliamente, aunque no existan cifras específicas para cuantificarla en todas sus dimensiones. Pero sabemos que tenemos alta inflación, bajo crecimiento económico, elevada pobreza y desnutrición infantil, baja calidad de la educación, alto porcentaje de empleo informal, deficiencias en infraestructura y viviendas, déficit fiscal y elevadas tasas impositivas. Las deficiencias son muchas y variadas, pero con una buena dosis de optimismo confiamos en que serán solucionadas por el nuevo Gobierno que será elegido. No existe conciencia de que para solucionar estos problemas se requiere de una profunda transformación institucional.

De alguna manera existe en el subconsciente colectivo una creencia de que en los últimos años se ha hecho mucho en mejorar la distribución del ingreso, especialmente con la Asignación Universal por Hijo. Recientemente la CEPAL publicó un estudio sobre el impacto de la acción del Estado en la distribución del ingreso en diversos países de América Latina (Revista CEPAL No 116, Agosto 2015). A pesar del fuerte aumento en el gasto social que hubo en la Argentina en los últimos años, la intervención del Estado sólo mejora el coeficiente de Gini de distribución del ingreso en 7 puntos porcentuales (disminuye de 0.54 a 0.47).

A pesar del fuerte aumento en el gasto social que hubo en la Argentina en los últimos años, la intervención del Estado sólo mejora el coeficiente de Gini de distribución del ingreso en 7 puntos porcentuales

Este valor nos ubica entre los países líderes de la región. Pero en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) la disminución del coeficiente de Gini por la intervención del Estado es en promedio es de 17 puntos porcentuales (pp), mientras que en Irlanda es de 26 pp y en Alemania de 20 pp.

Debemos compararnos con los más avanzados y en este caso la conclusión es clara de que el Estado en la Argentina es muy ineficiente para corregir las desigualdades de ingreso.

En el año 2001 se estableció en la Argentina mediante una ley un Plan de Modernización del Estado, que tenía como objetivo mejorar la calidad y productividad de los servicios públicos, establecer modelos de gestión por resultado, aumentar la transparencia e implementar políticas anti-corrupción y desarrollar canales de dialogo y participación social. La implementación de este Plan era y es responsabilidad de la Jefatura de Gabinete, la que estableció y aún posee una Unidad especializada para este propósito. El Plan incluso recibió en el 2007 un financiamiento del Banco Mundial para su implementación. Sin embargo, su impacto ha sido prácticamente nulo. Evidentemente el Estado no ha mejorado y posiblemente esté ahora peor. De acuerdo a los rankings del World Economic Forum, en el 2014 la Argentina ocupaba el lugar 143 (de 144 países) en favoritismo en las decisiones de las autoridades públicas, 143 en diversión de fondos públicos, 135 en transparencia del Gobierno y 127 en independencia del Poder Judicial.

Uno de los elementos claves en todos los procesos de Modernización del Estado ha sido la adopción de medidas para que los Gobiernos sean más abiertos y transparentes. Esto ha implicado la adopción de reglas para el acceso a la información, que establece la obligación de los organismos públicos de entregar la información solicitada por las instituciones de la sociedad civil y el público. Argentina aprobó una Ley de Acceso a la Información, que evidentemente ha implicado algunas mejoras. Sin embargo, la ley es bastante restrictiva –como lo hizo presente en su oportunidad el Banco Mundial – y varias veces ha debido intervenir la Corte Suprema de Justicia para que se entregue la información solicitada. Hasta el Presupuesto Público, que es uno de los elementos básicos para saber qué hace el Estado, se ha distorsionado en la Argentina con la aprobación de leyes de emergencia económica, que permiten modificar partidas y cambiar el destino de los fondos sin dar ninguna explicación al respecto.

Sin una efectiva Modernización del Estado, que modifique de manera fundamental el marco institucional de las políticas públicas de la Argentina, no habrá en el futuro un efectivo y sustentable proceso de desarrollo para el país.

Sin una efectiva Modernización del Estado, que modifique de manera fundamental el marco institucional de las políticas públicas de la Argentina, no habrá en el futuro un efectivo y sustentable proceso de desarrollo para el país. Este será el gran desafío del próximo gobierno, pero el tema no se debate y no se conocen las posiciones al respecto de los candidatos. Como se dice en el libro de Acemoglu y Robinson, las elecciones en América Latina en general no han promovido instituciones políticas y económicas inclusivas que favorezcan un proceso de desarrollo amplio y generalizado. Han sido un simple proceso de cambio de autoridades y líderes, de un grupo gobernante por otro que busca usar el poder en su beneficio. Esperamos que esta vez la situación sea diferente.

El Procedimiento Administrativo, un procedimiento especial

Por Claudia Esteban*

Cuando se pretende incursionar en el ámbito del Estado, más concretamente en el ámbito de la Administración Pública y sus organismos, es necesario para ello conocer un procedimiento, especial, distinto, con características propias, que es el procedimiento administrativo.

Puede ocurrir, que la administración pública, a través de sus órganos, ha emitido un acto que no satisfaga nuestros intereses, una licitación, licencia o concurso público que han sido adjudicados, pueden activar este procedimiento – a mi criterio- tan particular.

El procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones y trámites (...) dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o el interés público

Ello así, el procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones y trámites que ha de llevar a cabo la Administración pública, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o el interés público, que constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado, la que culmina con la emisión del acto administrativo (decretos, disposiciones o resoluciones). El procedimiento es, entonces, la vía o el camino que ha de seguir la Administración tendiente al dictado del acto administrativo, el que, consecuentemente, constituye su finalidad.

El procedimiento administrativo, entonces, cumple una doble finalidad; por un lado, constituye una garantía de los derechos de los particulares pues sirve de protección jurídica para ellos, y por otro lado, pretende asegurar la satisfacción del interés público o bienestar general.

El procedimiento administrativo cumple una doble finalidad; constituye una garantía de los derechos de los particulares pues sirve de protección jurídica para ellos, y pretende asegurar la satisfacción del interés público o bienestar general.

Ahora bien, es necesario, en esta instancia que veamos las diferencias entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo

El régimen jurídico que corresponde a cada una de las funciones del Estado es, a su vez, consecuencia de las finalidades que determinan a cada una de ellas.

Ello así, corresponde señalar, que mientras el fin esencial de la función administrativa es la gestión directa e inmediata del bien común, la función judicial reconoce, al menos en el ámbito civil, como propósito esencial la resolución de conflicto de intereses entre partes, sin perjuicio del interés público que mediatamente resulta satisfecho, es decir, la satisfacción del interés social comprometido en asegurar la efectividad del derecho, mediante el actuar jurisdiccional.

Así también, cabe resaltar, que si bien entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo hay semejanzas, no puede dejar de admitirse que

* Abogada, egresada de la UBA. Profesora en la UCA. Especialista en Negociación (Posgrado UCA) y Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA). En la actualidad se desempeña como Jefa de Asesoramiento Jurídico de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Asuntos Legales, Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.

existen diferencias como consecuencia de la diversa naturaleza de las partes y de la distinta posición y carácter de los órganos.

Es por ello, que la diferencia de fines en la función administrativa y en la jurisdiccional, se refleja en los distintos valores que inspiran la estructura de los órganos que las cumplen y de los instrumentos procesales que las encauzan.

Las principales diferencias son:

- a) La Administración, a diferencia del Poder Judicial, no actúa directamente para la aplicación de la ley. A la administración lo que le preocupa es satisfacer el bien común, motivo por el cual la actividad administrativa es concreta. Por el contrario, el juez, como paralelo de la Administración, aplica la ley para el restablecimiento del orden jurídico alterado, mientras la Administración lo que persigue es el mejor cumplimiento del interés general.
- b) La función judicial necesita de una contienda jurídica y la decisión tiene fuerza de verdad legal, mientras que la Administración actúa por interés propio y la decisión carece de tal carácter.
- c) El juez está por encima de las partes, es un tercero imparcial e independiente; en cambio, la Administración, es al mismo tiempo juez y parte.

Las normas que regulan el procedimiento administrativo tienen un carácter instrumental en relación con la gestión del bien común, que es la causa final del Estado y, en ese sentido, el interés público como valor preponderante en la interpretación de la relación jurídica-administrativa, gravita también en el ámbito estrictamente procedimental. En este marco, las formas –procedimiento– cumplen un doble papel protector, pues deben asegurar, por un lado, la eficacia de la gestión de la Administración y, por el otro, el respeto de los derechos e intereses de los particulares.

La función judicial reconoce, al menos en el ámbito civil, como propósito esencial la resolución de conflicto de intereses entre partes, sin perjuicio del interés público

Al respecto, la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, como cuerpo legal, se ocupa de diversos aspectos formales del procedimiento administrativo.

Esta ley fue caracterizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como una norma federal, que como tal son las que tienen vigencia en todo el territorio del Estado. Por su parte, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos es una ley local. Lo cierto es que esta ley no se limita solo a regir en la Capital Federal y los lugares sujetos a jurisdicción federal, sino que regula, en principio, todos los procedimientos concernientes al Gobierno Nacional, no siendo por lo tanto una ley meramente local. El debate doctrinal sobre el tema se plantea entre quienes sostienen que la ley, al menos en los aspectos que regula materias de derecho procesal administrativo, es local puesto que solo rige para el Estado Nacional y sus entidades; por otro lado, hay quienes entienden que la referida ley no es meramente local ya que no se limita a regir solo en la Capital Federal y los lugares sujetos a jurisdicción federal, sino que establece, en principio, todos los procedimientos concernientes al Gobierno Nacional, resultando por lo tanto una ley federal y local simultáneamente.

En cuanto a su contenido, la Ley de Procedimientos Administrativos establece:

- a) El régimen jurídico del acto administrativo.
- b) Normas relativas al régimen contencioso administrativo (Título IV).

c) El régimen del procedimiento administrativo contemplado tanto en la ley como en su reglamentación, que abarcan los principios generales o básicos del procedimiento, las normas referidas al trámite procesal propiamente dicho y la regulación integral de los recursos y las reclamaciones administrativas previas.

Como podemos apreciar, además de las normas de naturaleza estrictamente procesal o de procedimiento, tanto administrativas como contencioso-administrativas, la ley 19.549 también encierra normas referidas al acto administrativo, sus elementos y caracteres, que son de naturaleza sustantiva, es decir, tiene para la Administración la misma relevancia que el Código Civil y Comercial tiene para los particulares. A estas disposiciones se las denomina de "fondo" o "comunes". De esta manera, las normas referidas al acto administrativo, a los principios fundamentales del procedimiento y a la impugnación judicial de actos, configuran el contenido normativo común general u ordinario de la Administración Pública, mientras que las normas relativas al trámite administrativo y al sistema recursivo contempladas sustancialmente en el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, configuran las disposiciones estrictamente procesales.

Habiéndonos referido a la Ley de Procedimientos Administrativos, abordaremos los principios que deben regir dicho procedimiento.

Principios del procedimiento administrativo

En las relaciones existentes entre un particular y la Administración Pública, debe existir un equilibrio justo y eficaz que garantice las situaciones de sujeción en el que el particular se encuentra. Se trata de las garantías que aseguran la realización de la justicia distributiva que permiten la distribución del bien común, como por ejemplo, la libertad y la igualdad entre los particulares.

Estas garantías que constituyen los principios del procedimiento administrativo, pueden ser clasificadas en:

a) Garantías sustantivas: Emanan del derecho natural que es el que determina los grandes principios del derecho receptados por nuestra Constitución Nacional y por el derecho administrativo. Los principios a los que estamos haciendo referencia son:

1- *Principio de igualdad:* Este principio tiene arraigo constitucional a través del art. 16 de la C.N. El concepto de igualdad al que hacemos referencia es la igualdad relativa en cuanto admite la diversidad de circunstancias en las que se pueden encontrar involucradas las personas. No es una igualdad de carácter aritmético, sino proporcional a la condición en que cada sujeto se halle frente al bien común susceptible de reparto, por eso también hablamos de una igualdad real de oportunidades, tal cual se encuentra consagrada por nuestra Constitución Nacional (por ejemplo: igualdad de oportunidades de todos los oferentes frente a un llamado de licitación o concurso público).

2- *Principio de legalidad:* La administración debe sujetar su actuación al derecho positivo. Es necesaria la sujeción de la Administración a la ley, principio fundamental del Estado de Derecho. Cuando hablamos de legalidad, nos referimos a las leyes, reglamentos, principios generales, etc, que forman el ordenamiento jurídico, y por ende al principio de jerarquía normativa que se erige sobre la base de una estructura piramidal, según la cual algunas normas jurídicas prevalecen sobre otras, siendo la Constitución Nacional la ley suprema, base de todo el ordenamiento jurídico vigente.

Por último, cabe recordar que el principio de legalidad se halla consagrado en la parte dogmática de la C.N, en resguardo de la seguridad y justicia de los personas.

3- Principio de defensa: Se trata de la garantía de la defensa en juicio consagrada por el art. 18 de la C.N., aplicable al procedimiento administrativo.

4- Principio de razonabilidad o justicia: Halla su fundamento en los arts. 28 y 99 inc. 2º de la C.N., normas que disponen que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio y que el Poder Ejecutivo tiene el deber de no modificar el espíritu o la esencia de la letra de las leyes con excepciones reglamentarias. Así mismo, el término razonabilidad está íntimamente ligado con el término proporcionalidad. Este principio es receptado por la LNPA en el art. 7º, inc. f), en tanto establece que el objeto del acto administrativo debe ser proporcional a su finalidad.

b) Garantías adjetivas: Cuando hablamos de estas garantías nos estamos refiriendo a determinados principios del Derecho Objetivo, que también rigen el procedimiento administrativo y que actúan como garantías a favor del particular. Se trata de los siguientes principios:

Con las observaciones y pruebas de los contra-interesados, la Administración contará con mayores elementos de juicio (...) de tomar la decisión que mejor responda a los intereses de la comunidad en general.

1- Informalismo: Este principio es concebido solamente a favor del administrado. Consiste en a este último de la observancia de ciertas formas las que, por resultar no esenciales, puedan ser cumplidas posteriormente (por ejemplo: .el haber dado una calificación errónea a un recurso administrativo no invalida su presentación ante la administración). De esta manera, el procedimiento es informal para el particular, pues es el único que puede invocar la flexibilidad de sus normas, en tanto y en cuanto lo beneficie. Por el contrario, este principio de informalismo no puede ser invocado por la Administración Pública para eludir facultades regladas.

2- Impulsión de oficio e Instrucción de oficio: La administración es la que debe dirigir el procedimiento y ordenar que se practique toda diligencia que sea conveniente para el esclarecimiento de la verdad y la justa resolución de la cuestión planteada. Aun cuando el procedimiento pueda ser iniciado de oficio (por la propia autoridad administrativa) o a petición de parte, su impulsión siempre corresponde a la Administración. Esto se debe a que el procedimiento tiene como finalidad satisfacer el interés público.

3- Verdad material: A diferencia del proceso civil en que el juez debe ceñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), en el procedimiento administrativo el órgano competente debe ajustarse a los hechos, independientemente de si los mismos han sido o no alegados y probados por el particular. Así, la Administración deberá ajustarse a hechos o pruebas que sean de público conocimiento, que estén en su poder por otras razones, que se hallen en expedientes distintos, etc.

4- Debido proceso adjetivo: Abarca distintos aspectos:

a) Derecho de ser oído: El particular puede acceder al total conocimiento de las actuaciones, solicitando la "vista de las actuaciones" y, asimismo, tiene la posibilidad de exponer las razones de

sus pretensiones y defensa antes de la emisión del acto como así también después de su dictado, interponiendo los recursos y reclamos correspondientes.

b) Derecho a ofrecer y producir prueba: el particular tiene derecho a valerse de los instrumentos necesarios para fundamentar sus peticiones, como así controlar las pruebas que la Administración requiera y produzca para el esclarecimiento de los hechos.

c) Derecho a una decisión fundada: la Administración debe fundar debidamente sus actos en las circunstancias de hecho y derecho que le sirven de antecedentes, no obstante lo cual, no tiene obligación de seguir a la parte en todas las argumentaciones sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión. Lo que no puede dejar de hacer, es resolver todas las pretensiones del administrado.

c) Otros principios: También caracterizan al procedimiento administrativo, la celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites administrativos, cuyo significado es que deben evitarse que los procedimientos sean complicados, costosos o lentos, como así también que dificulten o traben el desenvolvimiento del expediente.

En las relaciones existentes entre un particular y la Administración Pública, debe existir un equilibrio justo y eficaz que garantice las situaciones de sujeción en el que el particular se encuentra.

Corresponde resaltar, que aun cuando algunos autores propicien incorporar como principio del procedimiento administrativo a la "contradicción" (como por ejemplo en los casos de concursos, licitaciones, etc), ésta responde también al interés público representado, ya que con las observaciones y pruebas de los contra-interesados, la Administración contará con mayores elementos de juicio y estará en mejores y adecuadas condiciones de tomar la decisión que mejor respuesta a los intereses de la comunidad en general.

Desde ya, y para concluir, es dable mencionar que hay procedimientos especiales, como por ejemplo para las Contrataciones del Estado¹⁶ o para la adjudicación de una licencia de radiodifusión o televisión¹⁷, entre otros. Pero ninguno de estos procedimientos puede estar en colisión con los principios y garantías que deben asegurar el procedimiento administrativo, procedimiento, por cierto muy particular y característico, aplicable en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

¹⁶ En este caso, son regidas por el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, Decreto Delegado N° 1023/01 y su reglamentación aprobada por el Decreto N° 893/12.

¹⁷ En este supuesto resulta aplicable la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y su Decreto Reglamentario N° 1225/10.