

LUCES Y SOMBRAS DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL: SU DIMENSIÓN HISTÓRICA Y EL DESARROLLO EN EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL

LEONARDO TOIA

Docente de Derecho Administrativo,
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. Crisis estructural. III. Crisis coyuntural. IV. ¿Sobre qué bases repensar el desarrollo (y el fomento)? V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Según BOBBIO¹, los poderes sociales se organizan en tres subsistemas, el económico, el ideológico, y el político. Estas tres formas de organización comparten la particularidad de que contribuyen en conjunto a instituir y mantener desigualdades sociales. El poder político, sin embargo –a criterio del mismo autor– se distingue porque su modo de imposición es la fuerza por parte del grupo dominante².

Las políticas públicas que se instrumentan para llevar adelante una acción de gobierno –en nuestro planteo, el fomento–, expresan, en un momento dado, esas tensiones de poder. Y su resultado final –con mayor o menor coherencia, o asimismo mayor o menor grado de efectividad– es el reflejo de ese conjunto de conflictos de intereses.

Aspiramos en este breve comentario, simplemente, a presentar un conjunto de reflexiones a modo de interrogante: fundamentalmente, indagar en las razones que podrían haber conducido a la desarticulación de la promoción industrial como una de las técnicas de fomento³. Para cumplir con este objetivo, tenemos

1 BOBBIO, NORBERTO, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 102 y ss.

2 *Ibíd.*, ps. 110-112.

3 No es esta la ocasión para ocuparnos de la crisis conceptual del fomento. Basta señalar que la clásica definición ensayada por LUIS JORDANA DE POZAS –como la acción administrativa destinada a promover o proteger las actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas, descartando el uso de la coacción (poder de policía) o la creación de servicios públicos (“Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”, en *Revista de estudios políticos*, N° 48, Madrid, 1949)–, fue objetada, entre otros motivos, porque

que considerar dos dimensiones, una primera de tipo estructural, que atiende a la redefinición del papel del Estado; y una segunda, vinculada con los factores coyunturales que signaron la implementación de esta acción de gobierno.

Sobre la base de estos aspectos, y a partir de las premisas constitucionales, trataremos de establecer los principios sobre cuya base definir el desarrollo económico, y, en ese orden, delimitar la finalidad de toda técnica de fomento.

II. CRISIS ESTRUCTURAL

Aun cuando el fomento registra para algunos antecedentes remotos⁴, en nuestro medio su esplendor se ubica en la época del Estado interventor, esto es, entre la crisis del 30 hasta la década del 80, momento en el cual se produjo un quiebre conceptual acerca del rol del Estado.

Durante esa época, las ideas acerca de la industrialización⁵ resultaban ser el eje para el logro de la “autarquía económica”, noción que afincada en la de “soberanía nacional” consideraba al desarrollo económico un instrumento al servicio de un objetivo superior: la defensa nacional⁶.

La “autarquía económica” (y su medio específico: la intervención económica), generó –a la par– un Derecho Administrativo con una compleja organización

al yuxtaponer el elemento teleológico (“promover” o “proteger”) con los medios (“persuasivos”), perdiendo de vista el principio de la intercambiabilidad de las técnicas jurídicas de intervención.

En este contexto, se ha propiciado como superador el de las “ayudas públicas” (entre otros: MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, JOSÉ, “La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la administración pública”, en *Libro homenaje al profesor JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989; DE LA RIVA, IGNACIO, *Ayudas Públicas, incidencia de la intervención del estatal en el funcionamiento del mercado*, Hammurabi, Buenos Aires, 2004).

Este concepto estructural se concentra en la dispensa de la ayuda al particular, y quita relevancia a las razones de su concesión, esto es, a la finalidad. Empero, como lo apunta JUAN CARLOS CASSAGNE, aunque se opte por recurrir a una noción material de ayudas públicas, “... no se puede degradar el papel que cumple la finalidad para las que fueron otorgadas (...) la propia legalidad exige la adecuación del acto de otorgamiento de una ayuda o ventaja a una causa de interés público o de bien común, por más discrecional que fuera la decisión de concederla. Éste es el conocido principio de la razonabilidad o de la proporcionalidad que entre nosotros encuentra fundamento constitucional en el principio contenido en el art. 28, CN” (“Reflexiones sobre las ayudas públicas”, en *Revista de Derecho Administrativo*, Suplemento N° 45, Vol. 15, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003).

4 VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, “Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político”, en *Revista de Administración Pública*, N° 14 [mayo – agosto], Madrid, 1954). No obstante se debe ser cuidadoso con este tipo de afirmaciones de modo de no caer en anacronismos.

5 Fundamento de la proliferación de los mecanismos de promoción industrial.

6 Basta considerar los objetivos de los principales sistemas de promoción industrial para tener en cuenta el peso que tuvo la doctrina de la defensa nacional. Al respecto, se puede mencionar el antiguo régimen establecido en el Decreto–Ley 14.630/44 (y el Decreto 18.848/45) que había establecido, entre otras, como industrias de interés nacional las que interesan a la defensa nacional (artículo 2, inciso b). Los regímenes posteriores, sistemas orgánicos de promoción industrial,

administrativa⁷, procedimientos y técnicas de distinta naturaleza. Proliferaron estructuras empresariales públicas y sociedades de diverso tipo con injerencia del Estado⁸. Pero lo central, en el plano de la actividad de fomento, hubo de ser la promoción industrial, que pasó a ser uno de los pilares del sistema de desarrollo⁹.

Pues bien, con la desarticulación del modelo de gestión interventor, el fomento en general y la promoción industrial en especial han perdido el peso específico del que gozaron en la etapa anterior¹⁰.

partieron asimismo de esa orientación: Ley 14.781 (artículos 1 y 2), Decreto 3113/64 (esta norma dentro de los objetivos de la Ley 14.781, entre otras), Decreto-Ley 18587/70 (artículos 1 y 2), Decreto-Ley 19.904/72, Ley 20.560 (artículos 1 y 2), Decreto-Ley 21.608/77 (artículos 1 y 2), y, por último, sin perjuicio de que no habría llegado a aplicarse al no haber sido reglamentada, la Ley 23.614 (artículos 1 y 2).

La bibliografía de la época, asimismo, es testimonio del vínculo entre desarrollo económico y defensa nacional: MARTÍNEZ, CARLOS, *Economía y Defensa*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1965; VILLEGAS, OSIRIS, *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1969; GUGLIAMELLI, JUAN ENRIQUE, *120 días en el gobierno*, edición del autor, Buenos Aires, 1971; SNOW, PETER G., “Desarrollo Económico y Seguridad Nacional en el Régimen Militar Argentino”, disponible en: www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/17690/18451 (consulta: 20/05/16).

7 DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Derecho administrativo económico*, T. I y II, Astrea, Buenos Aires, 1977; GORDILLO, AGUSTÍN, *Derecho administrativo de la economía*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1967.

8 BELINI, CLAUDIO – ROUGIER, MARCELO, *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Cuadernos Argentinos Manantial, Buenos Aires, 2008.

9 Entre muchos otros: SCHVARZER, JORGE, *La industria que supimos conseguir. Una historia política social de la industria argentina*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2000; del mismo autor “Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados”, documento N° 90, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, Buenos Aires, 1987; FERRUCCI, RICARDO, *La promoción industrial en argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1986; Instituto de Investigaciones Económicas de la *Universidad Argentina de la Empresa* (UADE), *Promoción industrial en la argentina. Análisis y evaluación de sus resultados en el período 1958/75*, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, 1976.

En nuestra disciplina, entre muchos otros trabajos: LAPIERRE, JOSÉ AUGUSTO, “Regímenes de promoción económica”, en *Servicio Público, Policía y Fomento*, Ediciones RaP, Buenos Aires, 2003; CÁRDENAS, EMILIO, *El sistema de promoción industrial*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979; WINKLER, PAULA DORA, *Régimen de promoción económica industrial*, Depalma, Buenos Aires, 1983.

10 Este esquema de modificación del aparato productivo y del rol del Estado, algunos (FERRER, ALDO –con la colaboración de ROUGIER, MARCELO–, *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2012) lo ubican en la última dictadura militar que habría iniciado un proceso de privatización selectiva y estructurado el sistema de promoción con el Decreto-Ley 21.608/77 que de un sistema de promoción sábana habría pasado a otro selectivo. Sin embargo, con la reinstalación del orden constitucional en el año 1983, se sancionó la Ley 23.614 que habría tenido escasas perspectivas de vigencia, en tanto el gobierno que lo sucedió en el año 1989 habría profundizado con la sanción de cuatro normas que constituyeron su columna vertebral –Leyes 23.696 de Reforma del Estado, 23.697 de Emergencia

La base del esquema de actuación estatal pasó a ser el principio de subsidiariedad, y la competencia en el mercado, el núcleo teórico del debate¹¹. Naturalmente que ello en un contexto que permite abrigar alguna duda acerca de que el rol del Estado, en su momento, a través de las políticas de privatizaciones y desregulación económica, hubiese sido *efectivo* en preservar la competencia y tomar como estándar de las políticas públicas (y sus controles) las asimetrías diversas en el plano local e internacional¹².

El letargo de la promoción industrial parece haber obedecido a una modificación en la matriz socio-productiva, que –tras la crisis de la intervención económica– inició en paralelo una inserción de la economía a fin de aprovechar las ventajas comparativas¹³. Y esto último, en el plano jurídico, acompañado de la idea de un “Estado regulador¹⁴”.

No obstante, no es éste –a nuestro modo de ver– incompatible con un Estado activo (distinto, por cierto, al de la época del intervencionismo) que, en la medida en que las fallas en el mercado lo exijan, eche mano a técnicas concretas (legítimas, razonables y proporcionadas) de acción sobre las relaciones socio-económicas. En efecto, su papel en nuestro tiempo rechaza posturas extremas,

Económica, 23.928 de Convertibilidad y el Decreto 2284/91 Desregulación Económica– el modelo subsidiario de actuación.

En este período, la promoción industrial habría quedado, como construcción orgánica, carente de operatividad a partir de la sanción de diversas normas, entre las principales, para simplificar el cuadro normativo, las Leyes 23.658 y 23.697.

Actualmente, en lo que se hubo de llamar por algunos la *posconvertibilidad* (SCHORR, MARTÍN [coord.], *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2013), se mantiene un esquema de unos pocos sistemas específicos de promoción industrial, pero aún sin uno orgánico con efectiva vigencia. En efecto, existen algunos instrumentos programáticos, como ser, el “Plan Estratégico Industrial 2020” y algunas medidas sectoriales o regionales, entre ellas: la Ley 25.922 modificada por la Ley 26.692 (Industria del Software), la Ley 26.360 (Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura), la Ley 26.393 (Fortalecimiento del Autopartismo Argentino, y el Decreto 774/05), el Decreto 699/10 que prorrogó los beneficios a las provincias del régimen del Decreto-Ley 22.021/79 (y sus modificatorios).

11 CASSAGNE, JUAN CARLOS, *La intervención administrativa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.

12 La noción de desarrollo económico, para esa época, se habría mostrado como un fin en sí mismo, desligada del concepto de progreso humano, que, como veremos, debería otorgar al primero su fisonomía.

13 ROUGIER, MARCELO – SCHORR, MARTÍN, *La industria en los cuatro peronismos*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012.

14 Aunque en algunas posturas se ha confundido el Estado regulador con uno mínimo, pensamos que ello no surgiría del estándar axiológico que resulta de los artículos 42, 75 incisos 18, 19 y 23 de la CN.

como la de sostener un Estado mínimo o que no pueda hacerse presente en las relaciones sociales (jurídicas, económicas, culturales, etc.).

Precisamente, su rol regulador descarta una visión centripeta del mercado, que coloque a este último como articulador exclusivo en la distribución de los derechos y cargas entre el conjunto social.

La intervención estatal en el orden social (y como parte de él, en el económico) es, entonces, corolario de su propia existencia. El debate consiste en definir, sobre bases empíricas, las circunstancias y principios de la regulación, el punto de equilibrio entre eficiencia y equidad. El *quid* en la materia es cómo articular mecanismos de fomento que sean eficientes y, a la vez, socialmente justos de modo tal que funcionen como verdaderos motores del desarrollo (en los términos que luego señalaremos).

III. CRISIS COYUNTURAL

Pero más allá de la redefinición del papel del Estado¹⁵ y la desarticulación de los mecanismos orgánicos de fomento, las respuestas a su crisis se deberían también buscar en las fallas que derivan de su implementación¹⁶.

Sin perjuicio del trasfondo ideológico que el debate encierra, su dimensión empírica nos lleva a mencionar ciertos aspectos críticos. Entre algunos de ellos:

La debilidad institucional¹⁷. Las constantes tensiones políticas, interrupciones del orden constitucional, la intervención de las FF. AA. en la definición de las políticas públicas hubieron de generar una inestabilidad política, normativa y económica, que quebrantaron la posibilidad de sostener una medida de esta naturaleza en forma razonable y coherente en el largo plazo¹⁸.

A su turno, la circunstancia apuntada genera tal desmesura en la discrecionalidad administrativa que la promoción industrial –en tal contexto– se presenta como el producto de una política sujeta a un (desbordado) arbitrio administrativo¹⁹;

15 Y, con ello, de los medios para el desarrollo económico (y del peso específico que en esto se otorgue al industrial en sus diversas dimensiones).

16 Se puede ampliar en SCHVARZER, “Promoción industrial...”, op. cit.; FERRUCCI, op. cit.; BUSTAMANTE, JORGE, *La República Corporativa*, Emecé, Buenos Aires, 1989; FIEL, *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino*, Ediciones Mantial SRL, Buenos Aires, 1988; ROUGIER, MARCELO (comp.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011.

17 ASPIAZU, DANIEL, *La Promoción Industrial en la Argentina 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales*, documento de trabajo N° 19, CEPAL, Buenos Aires, 1986; SNOW, PETER G., *Fuerzas políticas en la Argentina*, Emecé, Buenos Aires, 1979.

18 Por regla general, cada gobierno tenía su propio sistema de promoción industrial, y en cada período se discutían factores estratégicos (v. gr. el rol del capital extranjero). Lo que, en cierto modo, comprobaría que, más allá de la existencia de un sistema normativo, no habría existido el suficiente grado de consenso sobre aspectos centrales. La coyuntura política habría desarticulado la existencia (eficaz) de una política pública.

19 SCHVARZER, “Promoción industrial...”, op. cit.

o, lo que es lo mismo, un terreno fértil para la apropiación de rentas regulatorias por parte de determinados grupos de presión organizados (económicos)²⁰. De este modo, muchas veces el sacrificio fiscal (y social) que representa un sistema de promoción habría dejado dudas acerca de su eficacia (no afectar la competencia o a la industria eficiente²¹), como así también de la observancia del principio de equidad social.

Las limitaciones económicas también han sido un ostensible freno a las políticas de promoción. Las estrangulaciones en la balanza de pagos, el ciclo *stop and go*, imposibilitó, por momentos, el sostenimiento de políticas públicas.

La Banca de Desarrollo no habría sido una estrategia para el largo plazo, sino que, de ordinario, se limitó a atender las contingencias del corto plazo²².

Los procedimientos administrativos, tanto para la asignación de proyectos como en el control de los aprobados no fueron efectivos. Sobre lo primero, FERRUCCI, en su tesis²³, concluyó que desde la presentación del proyecto hasta su puesta en marcha los procedimientos, estimativamente, insumían tres (3) años. De este modo, por caso, no habrían sido receptivos al cambio tecnológico. Sobre lo segundo, la bibliografía específica de la materia²⁴ da cuenta de la inexistencia de datos oficiales sobre el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de regímenes promocionales, frente a ese estado de cosas se habría implementado el Decreto 2054/92.

La cláusula del progreso²⁵, propia de facultades concurrentes entre la Nación y las provincias, así como los esquemas de desarrollo regional, también han planteado incentivos y desincentivos.

Uno de los interrogantes de la “cláusula del progreso” –en el marco de una estructura federal y por su carácter concurrente– es la acumulación de “capas” de regulaciones muchas veces autoexcluyentes –no simplemente desde el punto de vista jurídico, sino desde el económico– entre las distintas jurisdicciones .

Si bien la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema²⁶ tiene decidido que, bajo ciertas circunstancias, si la política provincial resulta incompatible con la nacional, la primera será inconstitucional; se trata aun en ese caso, de una operación jurídica que puede dar lugar a múltiples matices que conlleven dificultades a la hora de establecer una contradicción.

En efecto, el aspecto problemático resulta de la superposición de medidas locales frente a las nacionales, o inclusive la incidencia entre las regulaciones de

20 SOLA, op. cit.; Bustamante, op. cit.

21 Sin perjuicio de lo que se prevé en los artículos 1 y 2 de la Ley 21.608.

22 ROUGIER, *La banca de desarrollo...*, op. cit.

23 FERRUCCI, op. cit., capítulo 4, p. 180 y ss.

24 Instituto de Investigaciones Económicas de la UADE, op. cit.

25 Cfr. artículo 75, incisos 18 y 19, CN.

26 Fallos: 320:786, entre muchos otros.

diversas provincias en sentido horizontal. La ponderación de los efectos económicos y sociales de las políticas públicas, en estos supuestos, resulta imprescindible para sopesar su real dimensión; y para fiscalizar –por ende– genuinamente su razonabilidad de cara a los principios de “justicia social” y equidad regional, consustanciales al de solidaridad federal²⁷.

IV. ¿SOBRE QUÉ BASES REPENSAR EL DESARROLLO (Y EL FOMENTO)?

Hemos descripto cómo el cambio en el rol del Estado y la crisis endógena de la promoción industrial habrían conducido, progresivamente, a su abandono como técnica orgánica para el desarrollo industrial.

No obstante, también afirmamos que el Estado regulador no excluye, sino que presupone uno activo, que emplee medios razonables para el logro de los objetivos constitucionales.

A partir de lo dicho, pues, resta establecer qué entendemos por desarrollo²⁸, cuáles son los principios que la arquitectura constitucional establece al respecto, y, con ello, cuál debe ser la finalidad del fomento (específicamente, de la promoción industrial) en la hora actual.

Se podría señalar que hubiese sido propicio empezar el análisis desde aquí y no presentar, en primer término, las limitantes. La respuesta a tal objeción se apoya en que el Derecho, como estructura teórica, en sí, es una vía instrumental; parecen ser los factores de poder los que marcan la efectiva vigencia del “deber ser”.

Desde esta perspectiva, vale recordar que la Corte Suprema afincó el sustento constitucional de las medidas de fomento económico en general (y de la promoción industrial en particular) en la “cláusula del progreso”²⁹.

Pero esta cláusula no opera únicamente como el fundamento constitucional de las medidas de fomento económico; por el contrario, sirve también para otorgar sentido a esa competencia otorgada al Congreso de la Nación –y de modo concurrente a las legislaturas provinciales–. En efecto, esta atribución lejos se encuentra de ser un medio para el mero desarrollo económico; más bien, asocia –según afirma SAGÜÉS³⁰– en su propio eje conceptual el bienestar con la ilustración.

La reforma constitucional de 1994 profundizó el marco conceptual del “progreso”. En el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional se relacionan

27 Sobre esta problemática, se puede ver: los informes del Consejo Empresario Mendocino (www.cem.org.ar) y, en otro sentido, ZUDAIRE, HUGO EUGENIO, *Incentivos tributarios y el costo fiscal de la promoción industrial*, La Ley, Buenos Aires, 2001.

28 El desarrollo puede tener como vectores el sector primario, el industrial o inclusive el de servicios. Lo que nos proponemos pensar es, en términos constitucionales, cuál debería ser el objetivo de aquél.

29 Fallos: 296:672; 314:1088, entre otros.

30 SAGÜÉS, NÉSTOR P., *Manual de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2012, ps. 487-488.

en forma inescindible tres líneas directrices del progreso: la social, la educativa y la económica. Y ellas, definidas desde una perspectiva axiológica determinada, como es la “justicia social”³¹.

En estos términos, el progreso económico no es para la Constitución un fin en sí mismo, su norte es el desarrollo humano y regional con “justicia social”. De esta manera, el principio de “igualdad de oportunidades³²” amplía el concepto estático de “igualdad ante la ley”, y lo lleva a un punto de inflexión diverso, esto es, al deber del Estado de instrumentar políticas activas con relación a los sectores vulnerables para el goce de los derechos fundamentales³³.

El desarrollo humano, bien en su faz individual como en la colectiva (o de disfrute de los bienes sociales), es, desde esta inteligencia, la línea directriz que justifica las políticas de fomento, como medio para alcanzar el desarrollo económico. También lo es, dentro de ese concepto, el progreso regional equilibrado y equitativo.

El desarrollo económico no implica, por sí, el logro de los objetivos trazados por la Constitución, pues, en su filosofía humanista la primera y gran meta es el goce efectivo de los derechos humanos en términos de razonable igualdad entre los miembros de la comunidad.

En resumidas cuentas, el desarrollo económico no es sinónimo de desarrollo humano (individual, social y regional). Los frutos del crecimiento económico pueden, en efecto, ser acumulados por un grupo reducido de interés, sin que ello conlleve externalidad social positiva. Tampoco el desarrollo humano debe ser mensurado en términos de una mera redistribución cuantitativa de recursos económicos. La igualdad de oportunidades entre el conjunto social, es decir, el desarrollo en su sentido más genuino, se ubica —en términos de AMARTYA SEN³⁴— del

31 Vale hacer notar que la Corte Suprema encontró el principio de “justicia social” aun en la Constitución histórica. En un caso decidido recientemente el 18/06/2013, “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”, A. 598 XLIII, expresó, al igual que en otros precedentes: “... la justicia social (...) traduce ‘la justicia en su más alta expresión’, no tiene otro norte que alcanzar el ‘bienestar’, esto es, ‘las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad (‘Madorrán’, cit., p. 2002 y sus citas). La justicia social, por lo demás, al tiempo que deriva directamente de la Constitución histórica, pues el Preámbulo proclama el aseguramiento del ‘bienestar general’ (‘Bercaitz’, Fallos: 289:430, 436 –1974–; asimismo: Fallos: 293:26, 27 –1975–), se ha visto reafirmada y reforzada por las reformas, de 1957, al recoger las tendencias del llamado constitucionalismo social (art. 14 bis cit.; ‘Aquino’, cit., ps. 3770, 3788 y 3797; ‘Madorrán’, cit., p. 1999), y de 1994, para la cual lo que cuenta es el ‘desarrollo humano’ y el ‘progreso económico con justicia social’ (art. 75.19; ‘Aquino’, cit., ps. 3779-3780; ‘Madorrán’, cit., p. 2002; ‘Torillo’, cit., p. 715)”.

32 Artículo 75, inciso 23, CN.

33 RODRIGO CUESTA concretamente se refiere al vínculo entre la subvención y la tutela de los derechos fundamentales (*La Subvención*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, p. 5 y ss.).

34 AMARTYA SEN señala que “[l]a necesidad de tener en cuenta las diferencias en la

lado de la libertad individual, pero entendida esta última no en su sentido clásico, sino afincada en el compromiso social³⁵.

El compromiso social, en estos términos, "... incluye no sólo la salud, la educación básica, la asistencia a los pobres y la seguridad social (sin las cuales el ejercicio de la libertad individual sería muy limitado), sino también las libertades fundamentales y los derechos políticos y civiles, incluso el de participar en las decisiones públicas que afectan a la vida de los ciudadanos. La oportunidad de participar en los procesos de decisión es uno de los compromisos sociales fundamentales y desempeña un papel central en la resolución de los dilemas sociales actuales"³⁶.

La idea de desarrollo, en síntesis, establece una relación de dependencia de la dimensión económica respecto de la social. La redistribución de recursos, por sí sola, no garantiza el desarrollo humano en términos de libertad individual con compromiso social; esta noción, esencial en la democracia moderna, exige además, como línea directriz, vías instrumentales estructuradas en la política educativa, la participación pública, la libertad de expresión, el policentrismo de medios de comunicación y el acceso a la información pública; en fin, la autonomía de pensamiento.

Ahora bien, el desarrollo económico –como parte del social– requiere no descuidar el equilibrio entre la eficacia y la equidad. Pues, aun cuando esta cuestión es objeto del estudio de la economía, no puede perderse de vista que las políticas públicas pueden generar incentivos y desincentivos que, paradójicamente, desnaturalicen los objetivos buscados dentro de la arquitectura constitucional.

habilidad de transformar los ingresos y los bienes primarios en capacidad y libertad es verdaderamente central en el estudio de los niveles de vida en general, y de la pobreza en particular. Estas diferencias no siempre reflejan características personales inmutables; a veces están relacionadas con condiciones sociales que la intervención pública está en condiciones de modificar" (*La libertad individual como compromiso social*, Plural, La Paz, 2003).

35 Según SEN precisa que "[e]l concepto de libertad individual comprende, por un lado, todas las características positivas y funcionales que nos ponen en condiciones de vivir como individuos responsables y activos, desde la salud y la educación hasta la liberación del hambre y de la miseria. Por otro lado, comprende también nuestras libertades y garantías fundamentales como la libertad de participar en los procesos políticos y sociales que influyen en nuestras vidas. La libertad en este contexto tiene valor en su aspecto positivo (libertad de hacer algo), como en el negativo (el hecho de ser libre de algo)" (op. cit., p. 75). El compromiso social, que lleva al autor a plantear la tensión entre el compromiso social y "el rigor financiero", surge de que la idea de dependencia recíproca en la sociedad implica, paralelamente, una responsabilidad (u obligaciones) recíprocas entre los miembros de la comunidad (op. cit., ps. 71-72). Para SEN, el equilibrio entre "el compromiso social" y el "rigor financiero" (gasto público) exige la más amplia discusión y participación ciudadana (op. cit., ps. 75-76).

36 SEN, op. cit., p. 93.

Y esto, precisamente, es lo que intentan describir los puntos anteriores, y lo que impone la necesidad de explorar con una mirada crítica, nuestra estructura histórica, sociológica y política, antes que emprender construcciones normativas que prescindan de ese análisis.

V. CONCLUSIÓN

El modelo de Estado regulador no es incompatible con su acción en el mercado. Por el contrario, las fallas en el mercado, las asimetrías de distinto tipo existentes en la sociedad, requieren una actitud activa tendiente al progreso (cfr. artículos 42, 75 incisos 18, 19 y 23, CN), de modo de conciliar la eficacia con la equidad. Ello es así, pues el progreso en nuestra Constitución admite un solo camino: el progreso con “justicia social”.

Esta somera reseña de la crisis de la promoción industrial nos ha permitido establecer la necesidad de que estos instrumentos de intervención³⁷ importen que el desarrollo económico se traduzca en desarrollo humano y social. Y, de esta forma descartar que el sacrificio de recursos que importa todo sistema de promoción tenga escasa o nula externalidad social positiva.

37 Utilizados con observancia de la legalidad, adecuados mecanismos de selección, transparencia en la gestión (publicidad, acceso a la información), equilibrio (entre la equidad y la eficiencia), un análisis de costo beneficio, y parámetros de proporcionalidad (razonabilidad).

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

II

Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN
AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ
PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO
GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ
CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI
ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS
CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA
AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER
LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO
EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN
MARÍA GIMENA OLMOSONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ
JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA
LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL
JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA
JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA
GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2016

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina