

Discurso inaugural

del Dr. Rodolfo Carlos Barra

I. INTRODUCCIÓN

Nuevamente nos reunimos aquí, en este sereno, grato y acogedor ámbito académico, para tratar otro tema del Derecho Administrativo que, al igual que los que motivaron encuentros anteriores, poseen marcada relevancia y actualidad para esa rama del ordenamiento.

Vivimos, ciertamente, un proceso sumamente acelerado de cambios que nos obligan a indagar si ese Derecho Administrativo que aprendimos es el mismo que debemos transmitir en nuestro trabajo académico y docente, en el ejercicio de nuestra profesión o en nuestra labor judicial.

y digo esto porque hasta hace pocos años -o meses- enseñábamos y practicábamos un Derecho Administrativo que se conformó prevalentemente a partir de la construcción francesa de sus distintas instituciones específicas, pero que fue, en la mayoría de ellas, fuertemente impactado por la ejecución práctica, en todo Occidente, de la cosmovisión del New Deal. Así, sobre la matriz de instituciones liberales, se desarrolló un Derecho Administrativo marcadamente intervencionista, regulador y estatista.

No es sencillo describir los distintos rasgos del intervencionismo, puesto que se dio tanto en países democráticos como en los dominados por regímenes dictatoriales o autoritarios. Más, su sesgo común fue la clara y decidida participación, control y regulación por el Estado de los procesos sociales en desarrollo.

Resulta inútil juzgar si ello fue bueno o malo. Quizás aquellas modalidades estuvieron justificadas ante determinadas situaciones, países o personas. Lo cierto es que, por fuerza de los mismos acontecimientos, el Estado, bien o mal, tuvo que intervenir. No olvidemos que, como lo señaló un autor italiano, Guarino, habíamos pasado del "Stato limitato" al "Stato responsabile". A veces pienso qué habría ocurrido si el Estado

no hubiera intervenido. ¿Se habría así desarrollado debidamente la vida social? ¿Se habrían podido reconocer los derechos sociales? ¿Habríamos podido, sin traumatismos, arribar al actual estado de cosas? Así, de un Estado de Derecho liberal burgués pasamos al Estado Social de Derecho, que es el que receptoron las más modernas constituciones y que aún -en su esencia- tiene vigencia.

Nosotros aprendimos, enseñamos y vivimos ese Derecho Administrativo que se impuso especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y que dio lugar a lo que Forsthoff definió como "Estado de la procura existencial". En ese Derecho Administrativo, basado en viejos moldes pero adaptado a la situación que se vivía en la Europa de posguerra, no nos podía llamar la atención -y lo que afirmábamos como postulado casi dogmático- la obligación que pesaba sobre el Estado de intervenir: en la realidad económica, porque, simplemente era para todos nosotros lo más natural e incontestable.

Sin embargo, las cosas han cambiado. Y el tiempo de verbo utilizado tiene su razón de ser, puesto que siguen cambiando. En efecto, más allá de cuestiones meramente principistas acerca del rol que cabe al Estado, lo cierto es que se observaba, tanto en nuestro país como en el extranjero, que la intervención estatal en los procesos sociales a través -sobre todo- de la regulación y de su actuación comercial e industrial, mostraba signos de resquebrajamiento en su eficacia. Europa nos dio la pauta, sobre todo a partir de la década de 1980, de lo que ahora nosotros estamos haciendo en nuestro país a partir del proceso de reforma del Estado y de la desregulación de la actividad económica.

Este proceso, que iniciamos en el último tramo del año 1989, exigió que los técnicos y juristas argentinos nos pusieramos rápidamente al día sobre los procesos que se habían seguido en otros países. De este modo, en cuatro años la realidad iusadministrativa ha cambiado en tal extremo en nuestra patria como para señalar que los programas de estudio del Derecho Administrativo necesitan la urgente actualización, puesto que, sino, les estaríamos enseñando a nuestros alumnos la historia institucional de la materia y no el Derecho Administrativo vigente. Hoy los temas clásicos se agregan la reforma estatal, la desregulación, la privatización, el nuevo régimen de control; muy pronto, seguramente, el nuevo régimen de la contratación pública, la descentralización, la concesión de servicios públicos, etc., palabras, todas ellas que representan un conjunto de instituciones nuevas o, como en el caso de la concesión de servicios públicos, cuestiones que no habían merecido en las últimas décadas suficiente importancia en su tratamiento docente.

En estas jornadas hablaremos de parte de estas cuestiones que ocuparan nuestro tratamiento y debate.

II. ANTE UN NUEVO MODELO DE ESTADO:

El Estado que conocimos estaba presente en todos lados; era absoluto en el sentido que era poco probable que existiera momento alguno en que él no se hiciera presente. Justamente, en el Primer Seminario Internacional sobre Aspectos Legales de la Privatización y la Desregulación que tuvo lugar en este mismo sitio los días 9 al 11 de agosto de 1989 -en el preciso momento en que en nuestro país se iniciaba el proceso señalado- el profesor Ariño Ortiz nos recordaba los dichos del historiador inglés Taylor, quien observó que en la década del '40 para un ciudadano inglés el Estado era algo prácticamente raro de darse en su vida, salvo por su cruce con el policía; sin embargo, a fines de la década del '70 estaba en todos lados, desde la máquina de afeitar, producida por una empresa pública, pasando por el huevo que tomaba en el desayuno, proveniente de una granja estatal, hasta el medio de transporte que tomara, también fabricado en una empresa estatal y en un servicio prestado por una empresa estatal. Nuestra realidad presentaba algo parecido.

Por otra parte, el mundo mismo era distinto: la guerra fría, la separación entre el occidente democrático y el mundo detrás de la cortina de hierro, dominado por el comunismo, constituían un componente insoslayable para tener en cuenta en toda regulación vinculada a los procesos de integración entre las naciones europeas. La misma relación que servía de base a la integración económica daba igualmente sustento a la alianza bélica de la OTAN. La integración económica, así, no dejaba de lado la prevención bélica. Cayó el muro de Berlín, el muro del oprobio, y cayó con él un mundo que durante casi medio siglo dividió las naciones, sembró la tragedia en muchos lugares de la tierra y rigió los destinos de las naciones situadas en uno u otro bloque, aun el de aquellas que no querían estar bajo la férula de ninguno de ellos. Nuestras mismas naciones americanas, acostumbradas a la política pendular de gobiernos elegidos popularmente y gobiernos militares, invirtieron este esquema y optaron definitivamente- por el camino democrático.

El mundo ha cambiado y quizá no sepamos muy bien hacia dónde avanza. Pero la realidad se nos impone con mayor fuerza que las elaboraciones que podamos formular desde nuestros laboratorios del pensamiento.

Ciertamente no se produce, como algunos podrían pensar, una vuelta al Estado abstencionista decimonónico, ni un "abandono" de los compromisos que forjaron al Estado intervencionista que conocimos. Podemos decir que el Estado avanza, no retrocede. Avanza en la búsqueda de nuevos perfiles, nuevos acomodamientos, nueva formulación de sus responsabilidades frente a los requerimientos sociales.

Es un Estado que va conformando un nuevo modelo cuyos perfiles propios no podemos aún definir. Tod

hasta ahora son tendencias, puesto que sólo estamos viendo reajustes internos de los Estados democráticos y de los que se liberaron del yugo comunista. Sin embargo, podemos adelantar algunas características del modelo de Estado.

III. DIFERENCIAS:

Comenzaremos, para ello, por lo que lo diferencia del modelo capitalista y del modelo propio del llamado Estado de Bienestar.

1) Con el modelo capitalista "extremo": En lugar de detraer el compromiso estatal frente a las distintas

dios necesarios al hombre para afirmar su personalidad; dicta las normas necesarias para que el salario obrero tenga una base mínima que favorezca el desarrollo del trabajador y su núcleo familiar; no "deja" que los procesos y relaciones económicas se desenvuelvan anárquicamente en menoscabo del orden de la comunidad política, perjudicando a los más débiles, sino, antes bien, toma "injerencia" para buscar el equilibrio social, de modo que no sean los más poderosos los que dominen el mercado económico en perjuicio de los demás. Cuando las circunstancias lo exijan -siendo fie a los requerimientos del principio de subsidiariedad-



situaciones que exigen su intervención y participación, el nuevo modelo, en forma semejante al llamado Estado de Bienestar, asume un serio y firme compromiso, interviniendo en la protección, fomento y desarrollo de los derechos de los habitantes en orden a alcanzar que la persona se forme y crezca en un ámbito físico y moral que favorezca el cumplimiento de sus fines existenciales. Pero, es preciso señalar, esa "intervención" -y no nos debe asustar la palabra- es "madura", no "paternalista", castradora de la iniciativa de los particulares. De esta manera, protege -debe proteger- a la familia, fomenta la actividad sindical y la de aquellos cuerpos interme-

asumirá un papel protagónico en el mundo económico destinando los recursos sociales que sean necesarios para la realización efectiva y concreta del Bien Común

2) Con el Estado de Bienestar: La iniciativa privada es fundamental en su esquema, puesto que ella es, en el nuevo modelo, el motor que impulsa la sociedad; el mercado, en ese contexto, asume un rol importantísimo puesto que regula y equilibra naturalmente las relaciones económicas, sin que signifique que el Estado deje exclusivamente en manos de los individuos el establecimiento de sus reglas y que renuncie a sus compromisos con la comunidad política en orden a asegurar la

concreción del bien común. En esa inteligencia, busca desprenderse de todo aquello que signifique estorbo al cumplimiento de los objetivos que dan razón de ser a su existencia, esto es-se insiste-, el logro del bien común y, *de tal manera, transfiere la prestación de los servicios públicos a los particulares, vende sus empresas deficitarias, descentraliza ciertos servicios en otros entes estatales, como la educación, racionaliza, optimiza y reestructura la Administración en orden a hacerla más eficiente, desregula la actividad económico-social a fin de permitir un desarrollo más libre de las relaciones sociales.*

IV. Características:

De lo ante dicho se desprenden algunas notas tipificantes del nuevo Estado:

1) La preocupación por los problemas ambientales, ecológicos y urbanistas. No es que interese el "ambiente" en sí, sino en cuanto éste sirve para el desarrollo de la persona.

2) La necesidad de que la Administración Pública cuente con funcionarios "profesionales", en el sentido de que quienes integren sus cuadros estén caracterizados por su idoneidad y dedicación exclusiva. Es, en cierto modo, volver al viejo modelo del empleo público, en el que primaba la idea de servicio a la comunidad, que constituía, a los ojos de la sociedad, una profesión seria y atrayente para todo aquél que quisiera progresar como persona.

3) El servicio público, instituto que, prácticamente, fue el núcleo del Derecho Administrativo y cimentador de sus instituciones, y que, con los cambios producidos, declinó el interés de su estudio, aparece revalorizado en una doble faceta: por un lado se busca garantizar la situación de los usuarios; por otro, constituye un generador de una mejor calidad de vida y una forma de medir el nivel de ingresos de las personas.

Estas dos facetas quieren significar lo siguiente: el Estado actual busca delegar, transferir, quitar de su entorno aquellas actividades que, con mejor eficacia, puedan cumplir los particulares.

4) El trabajo, en tal contexto, es valorizado en su dimensión real. No constituye un simple medio para poder vivir. Es, antes bien, el medio a través del cual el hombre se perfecciona, logra sus fines existenciales y, al mismo tiempo y en una dimensión solidaria, ayuda a los demás para que se perfeccionen.

5) La integración económica, cuyo instrumento es el Mercado Común, forma parte del nuevo modelo de Estado, porque las fronteras han dejado de constituir límites de separación de los pueblos, sino, más bien, sus puntos de unión. No es que desaparezcan las naciones

o las banderas, ni que se conforme un Estado mundial. Ocurre simplemente que la noción de solidaridad e interdependencia de las naciones ha tomado en los últimos tiempos la fuerza de que carecía antes de la caída del muro de la ignominia.

En nuestro continente el "Nafta" y el "Mercosur" son dos realidades que, a pesar de los tropiezos que pueden preseritar, necesariamente deben imponerse, puesto que, de otro modo, las naciones americanas no podrán alcanzar el desarrollo armónico, equilibrado y solidario al que los padres forjadores de su independencia les destinaron.

6) Por último, y sin que las notas señaladas signifiquen orden de prioridad o prevalecía, no cabe duda que la concepción de la necesidad del respeto de los derechos humanos y su vigencia y eficacia real, y no formal, como ocurrió en el siglo pasado, constituyen otro componente básico del modelo de Estado en elaboración.

Lo dicho acerca de las notas o características que se advierten en el nuevo modelo del Estado que se vislumbra no significa que sea una concepción ideal o utópica en donde el mundo "será feliz". Simplemente se señalaron las tendencias que se observan en la generalidad de los ordenamientos jurídicos administrativos tanto en los países de sistema de "régimen administrativo", de cuño francés, como en los del "Common Law".

Empero, no dejan de observarse signos negativos que desdibujan lo dicho por ser graves injurias a los derechos humanos. A los viejos y no superados problemas de la injusticia social y los atentados contra la libertad, se suman hoy, de manera explosiva y, en ciertos casos, institucionalizada, el aborto, la manipulación genética, el narcotráfico, la pornografía, el resurgimiento de ideas racistas que el mundo creía enterradas luego de la Segunda Guerra Mundial, el desconocimiento del valor personal y social de la diferencia de sexos. Estas son cuestiones que no dejan de conformar aspectos que hay que incluir como componente marginal-y ciertamente negativo- de ese nuevo modelo de Estado y que deberá tenerse en cuenta en la formulación del ordenamiento jurídico global que rija dicho modelo.

V. CONCLUSIÓN:

Los puntos expuestos hasta aquí son seguramente muy amplios y exceden aquello que es la temática de este encuentro. Sin embargo, dicha temática no deja de insertarse en todos o en algunos de ellos. Queda sujeta a la consideración de ustedes su análisis, crítica o aplicación.