

Las empresas y servicios públicos, factor de justicia social y redistribución en una Argentina federal



Ángel Grattone*

Introducción

En los siguientes párrafos intentaremos examinar la compleja articulación de la “justicia social” en nuestro país y su “conflictiva historia” en la búsqueda de la equidad. Como primera salvedad, utilizamos la expresión *equidad* no como un simple sinónimo de *igualdad*. En efecto, la igualdad presupone dar *a todos/as lo mismo*. La *equidad* implica que, además de brindar igualdad de bienes, servicios y oportunidades, se deben tomar en consideración *las injusticias sociales*. Con ello tenemos una primera aproximación para comprender porque diferentes personas, comunidades, *regiones o provincias* tienen necesidades diferentes y no basta con dar a *todas lo mismo* o hacer un reduccionismo monetario de las necesidades.

La intervención en la economía siempre es un tema de discusión, y la reducción del Estado en la década del noventa vía la privatización de las empresas de servicios públicos fue una forma de eliminar esa intervención. Tal vez, esas empresas públicas se podrían haber usado de otro modo, en un país *federal*. Por ello, se explora el potencial de los servicios y las empresas públicas como mecanismos para mitigar estas asimetrías. Asimismo, a través de estos mecanismos se busca analizar la posibilidad de mejorar la justicia redistributiva, incluyendo las cargas fiscales, las relaciones entre Nación y provincias y las formas de compensar las desigualdades regionales.

* Lic. en Gestión Gubernamental (UNPAZ).

Federales en los gastos y unitarios en la recaudación: el federalismo a la Argentina

A partir del armado constitucional de 1853, sobre las ideas de J. B. Alberdi (pero también de D. F. Sarmiento)¹ la Argentina se constituyó bajo el sistema “representativo, republicano y federal”. No obstante, ni Alberdi ni Sarmiento estaban convencidos de este último adjetivo: *federal*. En el caso de Sarmiento, porque consideraba a los caudillos federales como *bárbaros atrasados*, siendo su cabal expresión J. Facundo Quiroga.² Por otro lado, para Alberdi porque tampoco estaba convencido que la mixtura entre los poderes de las clases acomodadas provinciales y el poder central fuera la solución óptima, sin embargo, entendió que una alianza entre esos grupos de poder y un poder “nacional” era necesaria para lograr, al menos, una *república posible* (Botana y Gallo, 2007). Eso sí, los restos de *caudillismo*, de *provincianos militaristas*, no tenían cabida en el país moderno que imaginaba. Un detalle *fortísimo*, que no podemos omitir en estos tiempos en los que tanto se realza la figura de Alberdi como *un adalid del liberalismo económico y la libertad*: Alberdi no estaba centrado en la idea del liberalismo “sin más”. Tampoco se conformaba con el “modelo agroexportador”. Se enfrentó con las presidencias de Mitre y Sarmiento, como más tarde lo haría con los *notables del PAN*,³ al expresar que: “el liberalismo y la libertad, no pueden existir sin igualdad”.⁴

No obstante, el *federalismo* parecía haberse impuesto al centralismo porteño. Al menos en la teoría. Claro está que las 13 provincias *del interior* (los “13 ranchos”),⁵ habían construido sus individualidades como entidades sociocomunitarias, económicas, culturales e incluso territoriales a lo largo del período virreinal. En muchos casos, podríamos arriesgarnos a decir que eran verdaderos “estados”, en cuanto reunían las condiciones de “estatidad” (Oszlak, 1997). En efecto, las distancias, el aislamiento,

1 J. B. Alberdi y D. F. Sarmiento, habían mantenido una fuerte polémica epistolar (con grandes dosis de sátira, sarcasmo e ironía) durante su exilio chileno, sobre el proyecto político de país que debería construirse. Esto se recoge en las *Cartas quillotanas* de Alberdi y *Las ciento y una* de Sarmiento.

2 De hecho, en *Recuerdos de Provincia*, su obra autobiográfica publicada en 1850 en Chile, Sarmiento relata cómo de adolescente vivenció en su San Juan natal, la llegada del Gral. Quiroga y sus *infernales*. Este rechazo por el gauchaje autóctono y sus costumbres quedará rubricado en su obra más conocida *Facundo: Civilización y Barbarie*. Nobleza obliga, cabe aclarar que no conviene juzgar con anacronismos la figura de Sarmiento. Puede resultar contradictoria, deleznable y repulsiva la figura de Sarmiento cuando expresa que “no hay que escatimar sangre de gaúcho, que es lo único de cristiano que tienen esas bestias” (como expresó en una carta dirigida a B. Mitre tras organizar la persecución del *Chacho* Peñaloza, entre otros). No obstante, si analizamos sus virtudes como escritor, deberemos reconocer que, al leer el *Facundo*, evidentemente Sarmiento es uno de los referentes de la narrativa argentina, y, desde luego, se hallaba imbuido por el “clima de época”, esto es, las ideas del positivismo de A. Comte y la *Generación del 37*. Esto no lo indulta, pero explica mucho de su pensamiento político e intentos de “ingeniería social”, como la aspiración de exterminar la población mestiza y reemplazarla por inmigración europea.

3 PAN: Partido Autonomista Nacional, los conservadores –roquistas que dominaron el poder desde 1880 hasta 1916, representando el *establishment* político-económico que hegemonizó la vida política y económica de la Argentina en todos sus aspectos, en ese período– asociados al poder colonial británico (desde el punto de vista económico, como dijo Julio A. Roca h., vicepresidente de A. P. Justo y firmante del *Tratado Roca-Runciman*, “éramos parte del Imperio Británico”).

4 Esto lo expresó en *El Crimen de la Guerra*, publicado en 1870, durante su exilio en Francia. En esta obra, critica muy especialmente la infausta Guerra de la Triple Alianza o Guerra del Paraguay. Asimismo, critica los desvíos del accionar de los gobiernos de Mitre y Sarmiento, respecto de lo plasmado en el texto constitucional, y los principios del derecho.

5 Esta expresión despectiva, para mentar a las provincias del interior (excluyendo a Buenos Aires), se le atribuye a D. F. Sarmiento, como una metáfora de ser atrasadas, pendencieras y bárbaras, que se oponían al desarrollo del país.

la relativa autonomía que tenían los Cabildos y gobernadores de la época virreinal respecto de los virreyes (por no hablar de la metrópoli) configuraron pequeñas subunidades que económicamente subsistían de su producción (y el contrabando), y eran sociocomunitaria y culturalmente cerradas sobre sí mismas. Aún hoy, los modismos, variedades dialectales, gastronomía, creencias, usos, costumbres, tradiciones y festividades regionales dan cuenta de este enraizamiento y separación en múltiples subunidades o subestados. Tras 1820, los caudillos representaron y catalizaron el interés popular de cada provincia, constituyéndose en los defensores de esos acervos, de ese gracejo propio de cada región, que Buenos Aires y sus élites pretendieron digitar desde un poder central. Así cada provincia se convirtió, más que en “autónoma”, en “soberana”, donde se “delegaba” en el gobernador de Buenos Aires la representación exterior de la Confederación y el sostener el Ejército Nacional (justificación para seguir acaparando la Aduana). Esas atribuciones le daban un estatus de *primus interparis*, pero no más. No tenía, en teoría, “ninguna injerencia” en la política de las provincias *hermanas*. Algunos autores denominarían esto como una “Confederación descentralizada con dominación de Buenos Aires” (Gibson y Faletti, 2007). Todo esto bajo el paraguas del “Pacto Federal”, que funcionó como una Constitución *de facto*, y desde el derecho constitucional se considera como uno de los *pactos preexistentes* que se mencionan en el *Preámbulo* (Bidart Campos, 2004).

Desde luego que la actitud de Urquiza y Caseros lo cambiaron todo. Una Buenos Aires díscola decide separarse y formar el Estado de Buenos Aires y prosperar gracias a los pingües ingresos de la Aduana y el comercio, mientras que el resto de la Confederación se las arreglaba como podía: *a partir de este punto, toda la discusión versará sobre cómo distribuir los recursos económicos fiscales entre el poder central de la Nación y las provincias*.

En 1853, al unirse las provincias para formar la Nación, de algún modo le *ceden su soberanía*, así como muchas de sus facultades jurídico-legales (leyes “de fondo”, como los códigos civil, penal, comercial, de minería, etc.),⁶ dejando en manos de las provincias los códigos de procedimientos, administrativos. Esto representa una diferencia con el sistema estadual de EE.UU. (la Constitución Nacional toma como antecedente la de Filadelfia 1787).⁷ Los estados norteamericanos no *ceden* su soberanía sino que la *comparten* con el gobierno federal. Por ello la multiplicidad de normas y leyes entre diferentes estados del país.

Pero, como se ha expuesto, la Constitución de 1853 barrió esa *confederación descentralizada* y la reemplazó con un sistema presidencialista muy fuerte, centralizado y hegemónico (Gibson y Faletti, 2007).

6 Es decir, basado en lo que se conoce como sistema francés o *derecho continental*, basado en “códigos”, a diferencia del *common law* o derecho anglosajón, que es de tipo consuetudinario.

7 En un detalle no menor. El preámbulo de la constitución de USA, expresa: “We the people of the United States...” (Nosotros el pueblo de los Estados Unidos...). En este caso, la constitución, expresamente deja en claro que es “el pueblo” el que decreta y ordena la constitución y todo lo que viene luego. Nuestra Constitución Nacional, dice algo, “casi” igual: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina...”. El “Nos” como apócope de “Nosotros” y “representantes” expresamente deja fuera al “pueblo”. Por ello, más adelante, en el Art. 22°, reafirma que “...el pueblo NO delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes [...] Toda [...] reunión de personas [...] que peticione a nombre de él, comete delito de sedición”. Es decir, solo las “élites gobernantes” y que, en el momento de sancionar la Constitución Nacional, eran un grupo reducido, podían ser *representantes del pueblo y gobernar*.

Los sucesores de Urquiza hicieron uso y abuso del poder presidencial, especialmente a la hora de intervenir federalmente a todas las provincias que no se plegaran a las políticas económicas dispuestas por Buenos Aires y que osaran formar alguna *montonera* en contra de las fuerzas nacionales. Mitre y Sarmiento llevaron adelante “campanas de pacificación” destinadas a eliminar las últimas resistencias de caudillos como el *Chacho* Peñaloza en La Rioja, y a disciplinar a cualquier gobernador poco adepto. Los únicos sectores provinciales que lograran algún peso propio son las élites terratenientes a través del Senado Nacional.

Así comenzó el juego entre *la política y lo político* (Argumedo, 2004) tanto en la sociedad como en las élites políticas. El “toma y daca” de favores, prebendas, tensiones y fuerzas entre las provincias y el poder central. Desde el fin de la *Conquista del Desierto* y la *Liga de Gobernadores*, que negociaban con *El Zorro*,⁸ hasta nuestros días (excepción hecha de los gobiernos militares *de facto*), todos los gobiernos constitucionales (*de iure*) han utilizado las interacciones estratégicas para sus propios fines políticos y/o económicos. Dicho de otro modo “No es atribuible al federalismo argentino [...] la desigualdad regional” (Leiras, 2013).

Como agravante, observamos que muchos de los recursos fiscales de las provincias ya son tomados por el gobierno federal bajo la forma de tributos nacionales. Luego, y por el principio de la *ilegalidad de la doble imposición* (Balbín, 2018), la provincia se ve privada de esos recursos. Y aparece el mecanismo de la “coparticipación federal”. Conviene destacar que el artículo cuarto de la Constitución explícitamente dice cuáles son (o deberían) ser los ingresos del Tesoro nacional: esencialmente la Aduana, la venta/locación de tierras nacionales, renta de Correos, otros impuestos que determine el Congreso en forma proporcional y préstamos. Por ello, hasta 1935, cada provincia se financiaba por sus medios. Cobraba sus impuestos y la Nación los suyos. Existían algunos acuerdos parciales, pero no había una coparticipación como tal. Con la crisis de 1930, la Nación avanzó en sus potestades recaudatorias y las provincias fueron perdiendo recursos. Recién en 1935, con la ley N° 12139, se estableció un régimen de coparticipación uniforme para todas las provincias y la Nación (también llamado *Plan Pinedo*).⁹

Este sistema ha sido desde su creación motivo de fricciones y controversia permanente entre los estados provinciales y la Nación. En tal sentido, la mayoría de los autores (Cetrángolo y Jiménez, 2004) señalan la multicausalidad de la debilidad del federalismo fiscal argentino. La más evidente es la preeminencia de los “arreglos” entre el Poder Ejecutivo Nacional y los ejecutivos provinciales por sobre las normas legislativas, y la resolución discrecional de situaciones específicas, en reemplazo de sistemas coparticipación estables. Asimismo, las disputas del pasado, como la antinomia “puerto-interior”,

8 El Zorro: apodo por el cual se lo conoció a Julio Argentino Roca, en virtud de su habilidad política para tejer alianzas, y crear un sistema (basado en el fraude y los arreglos con los gobernadores) que se conoció como el *continuismo roquista* o la *máquina electoral*, que le permitió, por casi 35 años digitar la política nacional. Recordar que, por entonces, la elección presidencial era indirecta, a través de los electores del Colegio Electoral.

9 Plan Pinedo: dado que su impulsor fue el ministro de Hacienda de A. P. Justo, Federico Pinedo (abuelo del actual), el mismo que junto al ministro de Agricultura, Ganadería e Industria, Luis Duhau, estuvo involucrado en el *negociado de las carnes* y el *Tratado Roca-Runciman*, denunciado por el Lisandro de la Torre, y que terminó con el asesinato del senador Enzo Bordabehere en el recinto del Senado de la Nación a manos de Ramón Valdez Cora, un matón a sueldo del grupo conservador gobernante.

subyace en todas las relaciones. La desconfianza dificulta la creación de cualquier tipo de cooperación sincera, más allá de los intereses políticos particulares de los “nombres de turno”, incluso cuando existen mandatos constitucionales para regímenes estables. También se puede observar que, desde el retorno democrático en 1983, los intentos para lograr una nueva ley de coparticipación eficaz se han reducido a una serie de “parches” y pujas políticas entre “gobernadores fuertes” (Cetrángolo y Jiménez, 2004) y el PEN. Lo que debería ser un análisis técnico económico y social, se convierte en un foro de debate político de negociación y demostración de poder. La ganancia cortoplacista prima sobre la estabilidad institucional, la equidad y el beneficio para las provincias... con lo cual el sentido de la función pública aparece perimido.

A todo este cuadro, durante la década del noventa se le agregó el proceso de drástica (violenta) reducción del Estado Nacional y transferencia (compulsiva) de competencias a las provincias (salud, educación, etc.), la eliminación de obras públicas, servicios públicos nacionales, privatizaciones a mansalva y la eliminación de medios de comunicación y transporte interregionales (los ferrocarriles). Todo sin transferir el recurso económico a las provincias. Pero la Nación siguió recaudando del mismo modo, o más: se federalizaron los gastos, pero la recaudación siguió centralizada. Las provincias salieron a tomar deuda, poniendo como garantía las coparticipaciones. Esto llevó a un sobreendeudamiento de las provincias, que terminó en el “festival de las cuasimonedas” con el recordado “Patacón” bonaerense.

Así, el sistema fiscal federal argentino, en lugar de reglas transparentes y estables, está plagado de acuerdos inestables, y a menudo secretos, lo que lleva a la desconfianza mutua antes que a la cooperación. La autonomía presupuestaria provincial, en particular en provincias financieramente vulnerables (por ejemplo: NEA y NOA), debido a los pagos del servicio de la deuda a partir de los ATN, perdieron el control sobre sus presupuestos mensuales, lo que va en detrimento de su capacidad para proporcionar bienes y servicios sociales. La distribución de recursos se ha convertido en un conjunto caótico de mecanismos de reparto. A su vez, en lo primero que se observan estos impactos es en el costo en la “cuestión social” (Castel, 1997), que donde primero impacta es en salud y educación, su equidad y eficiencia. La provisión y calidad de la educación y la salud tienden a depender excesivamente del recurso económico y fiscal en las diferentes jurisdicciones. Los ajustes fiscales que implican reducciones en el gasto en salud y educación traen de modo automático conflicto social, siempre. Curiosamente, con respecto al gasto, se observa que el gobierno nacional ha concentrado cada vez más su gasto en seguridad social, salud para la tercera edad y servicios de deuda (abordando “problemas del pasado”), mientras que las provincias concentran sus esfuerzos en educación y salud (“el futuro”).

Empresas y servicios públicos: ¿gasto o inversión fiscal?

En el apartado anterior se intentó examinar el zigzagueante camino que recorrió nuestra “institucionalidad”. Cómo un país “federal” y sus subunidades, con sus desigualdades tan establecidas que se han convertido en una cuestión casi consuetudinaria, se las arreglan para proveerse de recursos. También se ha tratado de hacer una reconstrucción histórica, de cómo al principio las tensiones “interior-puerto”

o “federales-unitarios” versaban por cómo repartir la riqueza generada por el país que pasaba por el puerto de Buenos Aires. Además, cómo la lucha de los caudillos por su tierra, por sus comunidades, y su grito de “¡Federación o Muerte!” pasó al olvido después de Caseros, y en especial después de Pavón. Más aún, como ahora los principios federales se resuelven en una oficina muy decorada de H. Yrigoyen N° 250 en CABA,¹⁰ tomando café u otra cosa, o en un almuerzo “de trabajo”, y, tal vez, una foto en el 1° Piso...¹¹ Es muy difícil no pensar en tantos caudillos y gauchos que dejaron sangre y vida peleando por sus provincias, por su tierra, para terminar en esto...

Ahora bien, en algún momento antes del declive del Estado del Bienestar, el Estado Nacional, más allá de las complejidades de la coparticipación, llevaba recursos e intervenía en las provincias y sus economías regionales, activa y proactivamente, de forma directa e indirecta. Motorizaba sus economías y sus comunidades en lo sociocultural, sanitario, educativo, entre otras, a través de otros medios, que no era los ATN: las Empresas Públicas (EE.PP.) nacionales y los Servicios Públicos (SS.PP.) brindados directamente por EE.PP. nacionales. Si bien las EE.PP. fueron, durante el declive del Estado de bienestar, motivo de controversia, y hasta fueron censuradas por ineficientes y/o deficitarias, entendemos que ese dictamen es por lo menos discutible. Cuando no, directamente falaz. Más bien creemos que deberían reinterpretarse como una Política Pública (P.P.) destinada a compensar desigualdades y actuar como un factor de redistribución secundaria de la renta nacional. Pero antes de avanzar, conviene hacer algunas precisiones.

Las EE.PP., en su definición más elemental, las entenderemos como “empresas o sociedades comerciales” destinadas a proveer bienes y/o servicios, cuyo accionista mayoritario (o único) es el Estado. Son regidas por el derecho privado pero con la directriz de las P.P. que dicta el Estado y tienen toda su actividad centrada en el *interés público* como meta principal. Naturalmente deben procurar eficiencia comercial, sin descuidar lo social y la transparencia en sus acciones (Carbajales *et al.*, 2021). Un SS.PP. es un tipo de servicio que puede ser prestado por una EE.PP. o por un privado, que por su naturaleza tiene un régimen jurídico-normativo especial (*régimen exorbitante* al derecho privado), dado que se brinda en monopolio. Esto es así puesto que por la misma naturaleza del servicio (por ej.: redes eléctricas, gas de red, agua corriente, cloacas, autovías, FF.CC., etc.) son *monopolios naturales*. Es decir, un “monopolio natural” ocurre cuando por razones técnicas o de accesibilidad el hecho de que el servicio fuera ofrecido por más de un prestador en competencia encarecería el costo final y la tarifa para el usuario (p. ej., disponer más de una red eléctrica de diferentes compañías). Encarecería el costo de manutención de cada red para cada grupo de usuarios, en contraposición a una sola red para todo el universo de usuarios. Obviamente, esto implica desde el punto de vista del liberalismo económico una *falla de mercado*, al no poder existir la *libre competencia*. Luego, atento a los principios de razonabilidad y subsidiariedad, el Estado debe intervenir para compensar esta falla de mercado.

10 CABA, H. Yrigoyen N° 250: es el edificio sede del Ministerio de Economía de la Nación.

11 1° Piso del Ministerio de Economía, allí está el “Salón de los Acuerdos”, dónde está la estatua de Lord George Canning (quién gestionó el reconocimiento de la independencia argentina por parte de la corona británica en 1825), regalada a la Argentina por el gobierno británico, al gobierno de J. A. Roca, “por el honorable reconocimiento de la deuda” (el histórico *Empréstito de la Baring Brothers* de Rivadavia, tomado en 1824... que se terminó de pagar en 1898).

Esto lo hace aplicando un tipo de normativa y regulaciones que es declarar (por ley) que esa actividad es un SS.PP., y por lo tanto queda sujeta a la regulación estatal. Un SS.PP., una vez declarado, tiene la máxima regulación posible: esto es, obliga a prestar el servicio a todo el que lo requiera, debe hacerse en determinadas condiciones de calidad y cantidad, no puede ser interrumpido arbitrariamente, la tarifa no puede aumentarse unilateralmente sin autorización y sin que se verifiquen una serie de pasos protocolares previos (v. gr. la audiencia pública),¹² etc. Por último, y en este punto parece evidente, en la definición más usual de lo que es una P.P., veremos que es toda acción, u *omisión*, de la acción del Estado en función del *interés público*, y, generalizando, *todo lo que hace* (o *no hace*) el Estado es una P.P. (Oszlak, 2011).

Llegados a este punto, no resulta difícil colegir que cualquier SS.PP. necesariamente implica una acción que *“promueve el bienestar general”*. Difícilmente alguien podría decir que proveer electricidad, agua potable, cloacas, gas de red, acceso a combustibles (con fines domésticos o no comerciales) a “precios razonables”,¹³ transporte de acuerdo a las necesidades de la zona, garantizando la conectividad de todo el país, e incluso, en la era actual, telefonía y acceso a la conectividad de datos elemental,¹⁴ etc. no promueven el bienestar general. Ahora bien, sin negar la posibilidad de que los privados pudieran proveer estos SS.PP., lo cierto es que un privado estará interesado en el beneficio, en el lucro que pudiere obtener de la explotación de los mismos. La regulación (la máxima, por ser SS.PP.) que debe imponer el Estado, como se ha explicado, más que un aliciente, es un motivo de desinterés o bien de constante *lobby* político, en favor de los prestadores, argumentando “pérdidas” para presionar sobre las tarifas que pagan los usuarios, flexibilizar las condiciones de prestación, obtener “subsidios para compensar la prestación” o algo que mejore su rentabilidad. Es cierto que se intentó en algunos casos la figura de “SS.PP. en competencia”, como en el caso de Internet, telefonía celular y televisión por cable.¹⁵ Más allá de esto, si lo miramos desde la perspectiva del *interés público*, y no *desde la ganancia de unos pocos privados*, parece más lógico que sea el Estado quien convierta en una P.P. el prestar SS.PP. de calidad que propendan a *promover el bienestar general*: su *mandato constitucional* primigenio que le dio origen. ¿Qué mejor modo de hacerlo que a través de una EE.PP. centrada en prestar esos SS.PP. con calidad? Antes de que surjan las críticas, las EE.PP. en su origen funcionaron y lo hicieron muy bien. Quizás un concepto un poco extraño a la Argentina pero que podría dar una *vuelta de tuerca* sería una suerte de autonomización respecto de *la política* (Argumedo, 2004): dotar a las EE.PP. de la suficiente autonomía para que actúen casi de modo independiente de la controversia y el juego de

12 Como el ya clásico “Fallo CEPIS”: CSJN.(2016). *Fallos* (339:1077).

13 Precio Razonable: no implica “gratis”, sino un precio (mediante mecanismos compensatorios) que permita el acceso de todos/as los consumidores en función de su poder adquisitivo a un bien de uso tan necesario e imprescindible (por ej.: para cocinar, calefacción, movilidad no comercial), al tiempo que “desacople” el precio local de las “externalidades” internacionales (por ej.: variación transitoria del precio de las *commodities*, como el barril de petróleo, por una guerra o similar).

14 Una gran cantidad del comercio y actividades se realizan en plataformas digitales y el no-acceso implica un grado importante de exclusión.

15 El Dto. N° 690/2020 que modificó la Ley N° 27078 sobre las TIC, declarando a Internet, la telefonía celular y la televisión por cable “servicios esenciales” y obligando a los prestadores a ofrecer un “paquete básico” a un precio fijado por el Estado. Por encima de este “paquete básico” los prestadores eran libres de ofrecer según su criterio en libre competencia. Este decreto se derogó por otro decreto, de J. Milei, el Dto. N° 302/2024, que liberó a los prestadores de esta obligación.

poder político, con profesionales centrados en conducir la empresa técnicamente para maximizar el óptimo funcionamiento y prestación del servicio con mirada social. Al mismo tiempo, como su eje no es satisfacer los vínculos con el lobby político o la renta comercial sino el buen funcionamiento y prestación del servicio, deben tener una conexión *empática y enraizada* con la sociedad (Evans, 1996), atendiendo y compensando las diversidades regionales. La mayoría de las EE.PP. comenzaron su declive tras la dictadura del Proceso, por los desmanejos de este, así como por los sobredimensionamientos políticos del personal (previos y posteriores), los desmanejos de las conducciones políticas, etc. Si no, ¿cómo se explica que, para los privados *sí* fueron rentables? ¿cómo una petrolera (YPF y/o Gas del Estado) era deficitaria? (el ‘déficit’ era el argumento). Y en el caso del “ferrocidio”: Entre 2025 y 2027, el Reino Unido inició la renacionalización de *todos* sus FF.CC., privatizados a principios de los años ochenta, debido a que la gestión privada no dio los resultados esperados. Y estamos hablando del país que es la “Cuna del Liberalismo”, que nos dio a A. Smith y a D. Ricardo... Entonces, no resulta difícil pensar en que las EE.PP., como proveedoras de los SS.PP. de base, podrían ser un medio de redistribución secundaria, puesto que asegurarían el acceso de todos/as a un conjunto básico de SS.PP. mínimos para una vida digna. Esto serían las EE.PP. bajo un esquema innovador en Argentina, como podría ser el tener una autonomía de funcionamiento que trascienda la gestión política, con una alta calidad técnica y planificación estratégica. Esa planificación estratégica, como la que desarrolló a Gas del Estado (Carbajales *et al.*, 2021) o la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) que proyectaron a varias décadas, no con la mirada en la ganancia, sino en el cubrir costos y el bien común, podría lograr un desarrollo multirregional y una redistribución secundaria de la renta al promover el desarrollo mediante el fomento de fuentes de trabajo en esas regiones. Si no hay infraestructura de base (rutas, FF.CC., electricidad, gas de red, etc.), ¿qué industrias se instalarán? ¿Cómo conectamos un país territorialmente tan vasto? ¿Es tan difícil darse cuenta de que el costo por tonelada remolcada de ferrocarril es irrisoriamente bajo comparado con el transporte en camiones, y que esos mismos corredores ferroviarios se pueden usar para conexiones interurbanas de pasajeros, con costos irrisoriamente bajos comparados con un micro? ¿Nadie pensó en que los micros y camiones se seguirían usando para los tramos secundarios desde/hacia los troncales de los FF.CC., en un sistema integrado de transporte, reduciendo el costo integral? Una P.P. integral de transporte en el interior del país y multirregional no solo es conveniente: es imprescindible para cualquier intento de desarrollo, y eso solo lo puede abordar el Estado, porque solo al Estado corresponde pensar en *promover el bienestar general*. Al privado no le importa, solo le importa su *balance y memoria anual y las utilidades a remitir al exterior*. Capitalismo que le dicen... Son sus reglas de juego.

De la justicia social como mandato en la Constitución Nacional

A partir de mediados del siglo XX, con la irrupción del peronismo en la escena política, el concepto de “justicia social” se enraizó en la sociedad argentina, e inclusive en la Constitución. La persistencia del célebre artículo 14 bis, heredado de la reforma constitucional de 1949, a pesar del derrocamiento del régimen peronista en 1955, es una cabal muestra de ello. Si bien el concepto de “justicia social”

ha sido moldeado cíclicamente por gobiernos más intervencionistas o más liberales, esta idea subyace (de forma más o menos consciente) bajo la “igualdad de derechos”. No obstante lo anterior, a pesar de “esfuerzos” históricos, las asimetrías regionales (económicas, sociales, infraestructuras, etc.) persisten entre las diferentes provincias. Pero, aun yendo más al pasado, la Constitución “histórica” del ciclo 1853-1860, cuando expresa en el Preámbulo “promover el bienestar general”, algunos constitucionalistas (Bidart Campos, 2004), entienden que puede ser un precedente del concepto de “justicia social”, visto que “bienestar general”, implica “erga omnes”,¹⁶ es decir, es el bienestar para toda la sociedad, *sin distinguir su posición social*. Luego, la justicia social como concepto, tan discutida (incluso denostada por algunas líneas políticas estos días), no es solo una posición política, es un mandato constitucional, legítimo desde la sanción misma de 1853, y que ha perdurado a través de las reformas que hubo en el texto constitucional.

Por ello, las consideraciones del apartado anterior, sobre una P.P. que a través de EE.PP. manejadas de un modo innovador actúen como impulsoras del desarrollo regional y hagan una redistribución secundaria de la riqueza, serían una forma legítima de cumplir con este precepto constitucional. Al mismo tiempo, y atento a la problemática de “federalizar el gasto y centralizar la recaudación”, también ofrece una forma de romper con la centralización de los recursos, al obligar a la Nación a dar autonomía plena a la EE.PP. y que estas puedan gestionarse con un alto grado de autonomía, “enraizada” (Evans, 1996) en las diferentes regiones, y de este modo, fortalecer los desarrollos regionales/provinciales al fortalecer las infraestructuras que permitan la creación de diversos polos de desarrollo (industrial, tecnológico, energético, etc.), así como el transporte y conectividad interregional, disminuyendo la dependencia de la Nación y fortaleciendo la autonomía política y socioeconómica provincial.

Conclusiones

Por mor de ser breve, no se ha pretendido un alarde de originalidad al exponer que la mentada *grieta* existe, podríamos decir, *ab aeterno*, o al menos desde 1810... Casi como una versión doméstica de la dicotomía *centro-periferia*. El centro es representado por la *élite* acomodada y “porteño-céntrica” con una mirada “hacia afuera” despreciaba al interior, al que veía (¿ve?) solo como una fuente de recursos “explotables”, con los cuales no tenía, ni tiene, intenciones de compartir esa riqueza, y el interior es representado por las “clases” subalternas. Esos provincianos, argentinos y argentinas, que no provenían de clases acomodadas, eran peones de las estancias de la *burguesía pampeana* u obreros/as, mal pagos/as, de esa *burguesía industrial urbana* (O’Donnell, 1968), verdaderos creadores de esa riqueza nacional y que no estaban llamados a disfrutar de esa renta mal repartida. Ese “subsuelo de la Patria”, como definió Don Raúl Scalabrini Ortiz a los héroes de la patriada del 17 de octubre de 1945. A esa enorme parte de la Nación, donde ningún “bienestar general” parece estar llegando. La historia parece mostrar que la presencia del Estado en varios niveles (que algunos autores definen como *micro*, *meso*

¹⁶ “Erga omnes” en el ámbito del derecho se utiliza para referirse a efectos o consecuencias que afectan a todas las personas.

y *macro*) (Oszlak, 2011) a través de P.P. materializadas, por ejemplo, a través de EE.PP. prestadoras de SS.PP., son formas de *poner la justicia social en actos*, y no solo como una expresión de deseos, y así cumplir con el mandato constitucional de *promover el bienestar general*. Naturalmente, llevando esto a nivel nacional, es una forma concreta de redistribución de recursos de la Nación hacia las provincias y directa hacia los beneficiarios, como ya se ha explicado en los apartados previos.

Asimismo, entendemos que una diferencia central entre la configuración de las EE.PP., cómo se organizaron en el pasado y cómo podrían hacerse actualmente, es la autonomía respecto de *la política*, como se ha señalado. Un buen manejo técnico-administrativo, eficaz y eficiente, con el modelo de “autonomía enraizada” (Evans, 1996) ya señalado, para evitar las mismas prácticas y deficiencias, que hicieron que los buitres y cultores del neoliberalismo más acérrimo justificaran su desguace y venta a precio vil, podría ser la respuesta.

Luego, la autonomía del Estado en áreas sumamente estratégicas a futuro es central para garantizar no solo su poder y las condiciones de vida de los ciudadanos sino para la economía (si lo quieren ver así los propios liberales recalitrantes): energía, comunicaciones, transporte, etc. que, sin mucho esfuerzo, son áreas íntimamente relacionadas entre sí. En la era del comercio electrónico mundial, la tríada energía-transporte-comunicaciones debe funcionar de modo integrado, sin lo uno no hay lo otro. Un Estado que tenga aceitado todo esto favorece los negocios, hasta para el capitalista más apasionado. Esto es, en la teoría de negocios, “un equilibrio de suma no-cero o ganan todos”. Pero claro, hay que ceder un poco, hay que redistribuir. El capital sin el trabajo no funciona. Por más que pareciera repetido hoy en día: *nadie se salva solo*. En todo caso, no estamos proponiendo *volver a los años cincuenta*. Estamos tras un modelo de EE.PP. que recupere lo mejor de cada momento. De las EE.PP. eficientes, que desarrollaron vastas zonas y regiones del país (Carbajales *et al.* 2021), en una versión siglo XXI, con autonomía que las libere de ser “presa o botín de guerra político” y reconstruir un sistema de redistribución de la riqueza nacional hacia *adentro*, que desconcentre federalmente, devolviendo a las provincias esa riqueza que ayudaron a construir. Es decir, que la Nación Argentina sea una “Nación Socialmente Justa, Económicamente Libre y Políticamente Soberana”.

Referencias bibliográficas

- Argumedo, A. (2004). *Los silencios y las Voces de América Latina: Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. (1ª. Ed. / 7ª. Reimpresión). Segunda parte: Caps. VII y VIII. Buenos Aires: Ed. Del Pensamiento Nacional.
- Balbín, C. (2018). *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I*. Buenos Aires: La Ley.
- Bidart Campos, G. (2000). *Manual de la Constitución Reformada. Tomo I*. Buenos Aires: Praxis Jurídica Libros.
- Botana, N. y Gallo, E. (2007). *De la república posible a la república verdadera: 1880-1910*. Buenos Aires: Emecé.
- Carbajales, J. (coord.), Cosso, M., Cufari, E., Sánchez Osés, S., Trinelli, A. (2021). *Manual de empresas públicas (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE*. Buenos Aires: EDUNPAZ. Caps. I y II. Recuperado de: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/65/76/252-1>

- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, (84), 117-134.
- DNU PEN N° 302/2024 – B.O. del 10/04/2024 – Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305581/20240410>
- DNU PEN N° 690/2020 – B.O. del 22/08/2020 – Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como Solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35(140). Enero-Marzo. 1996 (Número Extraordinario XXXV Aniversario). Instituto de Desarrollo Económico y Social. ISSN 0046-001X Recuperado de: https://campusvirtual.unpaz.edu.ar/pluginfile.php/1882752/mod_resource/content/1/Peter%20Evans%20El%20Estado%20problema%20y%20solucion.pdf
- Fallo “CEPIS”: CSJN.(2016). Fallos (339:1077) – Recuperado de: <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/37/documento>
- Gibson, E. y Falleti, T. (2007). La Unidad a Palos. Conflicto Regional y Los Orígenes del Federalismo Argentino. *POSTData 12*, Nro. de agosto 2007, 171-204.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. (comps). (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. (2a. edición). 1996. Buenos Aires: Belgrano.
- Oszlak, O. (1997). *Lineamientos conceptuales e históricos*. En *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Oszlak, O. (2011). *El rol del estado: micro, meso, macro*. VI Congreso de Administración Pública, Chaco.