

Las políticas públicas y su armonía con la Constitución (*)

POR GABRIEL TOIGO (**)

Sumario: I. Introducción. La alegoría del buen y del mal gobierno.— II. Desarrollo. Políticas públicas. Tentativas para una definición.— III. Constitución nacional y políticas públicas.— IV. Racionalidad en la formulación de políticas públicas.— V. Conclusiones.— VI. Bibliografía.

Resumen: El buen gobierno, tal como lo sugiere con claridad evidente la “Alegoría del buen y del mal gobierno” de los hermanos Lorenzetti, depende de la formulación de políticas públicas que nos aseguren la prevalencia de algunos valores positivos respecto de otros negativos. La obra de arte en cuestión así lo expresa, destaca el rol de la Justicia como un verdadero instrumento para el equilibrio y la realización del bien común. La Constitución Nacional nos orienta hacia la formulación de un programa de gobierno que contemple la realización de esos valores traducidos ya en derechos. Esos valores que internalizan los derechos consagrados implican un costo para la sociedad que lo tiene que asumir para lograr la paz social y la posibilidad para todos, de poder desarrollar una vida plena en el seno de la sociedad.

Palabras clave: políticas públicas - bien común - paz - justicia.

Politiche pubbliche e armonia con la Costituzione

Sommario: *Il Buon Governo, come suggerisce con evidente chiarezza il fresco dei fratelli Lorenzetti, dipende dalla formulazione di politiche pubbliche che assicurino la prevalenza di alcuni valori positivi riguardanti altriI negativi. L'opera d'arte in questione così stati, mette in evidenza il ruolo della giustizia come strumento vero e proprio per l'equilibrio e il bene comune.*

La Costituzione ci orienta verso la formulazione di un programma di governo che prevede la realizzazione di tali diritti e valori tradotti. Interiorizzare questi valori i diritti sanciti comportano un costo per la società che deve prendere per raggiungere la pace sociale e l'opportunità per tutti di essere in grado di sviluppare una vita piena nella società.

Parole chiave: *politiche pubbliche - bene comune - pace - giustizia.*

I. Introducción. La alegoría del buen y del mal gobierno

El Medioevo es a menudo caracterizado por algunos historiadores como una época de oscurantismo y retraso social. No obstante ello, y a la luz de los vestigios de ese período, podemos recalificar su legado y encontrar allí reflejados los cimientos de estructuras de gran implicancia actual.

En el *Palazzo Pubblico* de Siena se encuentra una obra ejemplar que da cuenta de ello: “La Alegoría del Buen y Mal Gobierno”, un conjunto de frescos que recrea un ciclo narrativo de contenido civil y político-revolucionario, inusual para ese entonces —años 1338/1340— donde la regla era representar el arte religioso (Duby, 2011:101).

(*) El presente artículo surge como una reseña del Seminario dictado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP en los años 2012 y 2013 bajo el mismo título.

(**) Prof. adjunto Ordinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Máster en Economía Internacional y Relaciones Internacionales, ASERI, Universidad Católica de Milán.

La obra constituye el primer cuerpo pictórico medieval en el que se desarrolla un tema mundano con un claro programa propagandístico. A su respecto, las composiciones tratan de resaltar la importancia del bien común como principio rector e insoslayable para el correcto funcionamiento de un gobierno.

El fresco antagoniza dos conceptos bien diferenciados como son la virtud y el vicio. Los hermanos Pietro y Ambrogio Lorenzetti —sus autores— recrean el ciclo de modo tal que el espectador, al entrar en la sala, observa primero los sinsabores del Mal Gobierno, para luego volverse naturalmente hacia la derecha y apreciar la imagen opuesta, esto es, la justicia. De esta forma se pone de manifiesto que lo deseado es la justicia cual representación del equilibrio, el bien común y la imparcialidad. En consecuencia, todas esas virtudes se alcanzan solo si se configura un buen gobierno que redunde en seguridad, abundancia y la alegría de la comunidad toda.

La importancia de la obra radica en la forma que se ponen de manifiesto todos esos valores, los mismos que hoy en día adquieren perspectiva meridiana y central cuando se analiza qué es lo que hace que un gobierno sea bueno o malo, cómo caracterizan los autores sus causa, y a este respecto el poder de síntesis de la obra es puntualmente ilustrativo: se traza una directriz entre los conceptos de *bien común, paz y justicia*.

El poner en negro sobre blanco cómo luce una ciudad cuando el interés general se encuentra consagrado por sobre los intereses particulares es el punto de partida de la temática a tratar, es la idea que conecta los referidos frescos con nuestro tema, las políticas públicas.

II. Desarrollo. Políticas públicas. Tentativas para una definición

Si tratamos de definir qué son efectivamente las “políticas públicas” advertimos que todas las políticas son en esencia, públicas. Ante este obstáculo debemos ajustar su contenido y alcance para poder obtener una idea acabada.

Ahora bien, cuando a ellas nos referimos pensamos en un tipo de medias que al menos revisten tentativamente las siguientes características: son *sostenidas* en el tiempo y están destinadas a la consecución de un *fin socialmente relevante e institucionalmente prevalente*.

Decimos *sostenidas* en el sentido de que necesariamente comprometen varios mandatos gubernamentales; los efectos de la decisión no se agotan en un solo periodo de gobierno, razón por la cual requieren un nivel de humildad por parte de los gobernantes pocas veces compatible con la faz arquitectónica de la política a la que estamos acostumbrados.

Fin socialmente relevante: la relevancia juega un papel fundamental. No cualquier política puede ser calificada de pública —en el sentido aquí acordado a dicha adjetivación—. Obvio es que, en general, la finalidad de todo tipo de política es social, entendiendo por ello al conjunto o una parte importante de la sociedad como destinatario. También podemos argüir que toda finalidad social es relevante, que no existen algunos intereses sociales más importantes que otros.

Afirmar lo anterior configura una falacia puesto que corresponde aclarar que sí existen intereses más importantes que otros, o al menos, existe la idea de que para una sociedad determinada, en un tiempo dado, tales intereses son relativamente más importantes que el resto, y en definitiva ello depende de cómo evoluciona cada sociedad, y qué califica de importante en ese camino. Camino que no siempre es lineal, evolutivo, sino que por el contrario admite marchas y contramarchas, muchos puntos de inflexión e incluso, retrocesos.

Institucionalmente prevalente: la idea de lo institucionalmente prevalente tiene que ver con la importancia de dicha política en lo que a su impacto institucional refiere.

Vale decir, que en el conjunto de la institucionalidad —analizada como un todo, como un bloque— el tema, fin u objetivo perseguido por tal ley tiene especial relevancia, al punto que antecede en importancia a muchos otros temas de relevantes.

Puede darse también el supuesto de que temas socialmente importantes no sean considerados institucionalmente prevalentes, sin que ello represente una merma o menoscabo en su importancia, sino que por el contrario su importancia no llega a formar parte de la “agenda”. Y vale aquí reproducir todo cuanto se dijo antes en el sentido del componente absolutamente subjetivo en la conformación de la agenda.

Preponderante, dominante, de mayor incidencia, estas son las voces con las que la Real Academia Española define al adjetivo prevalente, razón por la cual cuando nos referimos a la idea de institucionalmente prevalente, nos estamos refiriendo a *lo destacado de lo importante*. Vale decir, aquello que de entre lo importante se institucionaliza, se hace agenda.

Toda idea de política pública nos remite a la noción de acuerdo, a la idea de que todos coincidimos en la importancia y la trascendencia del reconocimiento de tal o cual política, porque pensamos que de tal modo se verá materializado un principio valioso para nuestra comunidad.

Ésta es la dimensión de la política pública como instrumento, como herramienta, la cual una vez despojada de las cuestiones meramente coyunturales, acordamos su uso en orden a un fin, como aquí se dijo, socialmente relevante.

También la noción de política pública nos reenvía al concepto de conflicto, toda vez que no necesariamente es “pacífico” el proceso por el cual una sociedad determina aquello “socialmente relevante”.

El concepto de política pública encierra entonces también un determinado grado de conflicto, no de conflicto abierto, sino de un *conflicto canalizado en el ámbito de las instituciones, de un “conflicto administrado”*, de allí la idea de lo “institucionalmente prevalente”. Al respecto resulta pertinente citar una frase de Umberto Eco: *“La armonía no es ausencia de contrastes, sino equilibrio”* (Eco, 2010: 72).

Una sociedad acuerda entonces cuáles van a ser esos temas respecto de los que no se la va a pasar discutiendo. Es como si expresamente los mismos se excluyeran de la faz de construcción de poder, de la mirada de corto plazo, y se consagran en una visión orientada al desarrollo de toda la sociedad, a una mirada necesariamente de largo plazo.

Ya adentrados en el tratamiento y análisis de las políticas públicas es que propongo las siguientes reflexiones, a saber: ¿se puede pensar en el diseño de políticas públicas sin referenciarlas con la norma constitucional? ¿Hay espacio para proyectar las mismas a mediano o largo plazo en ausencia de la constitución? ¿Podemos comprometer los recursos del estado en orden a la protección de determinados derechos en desmedro de otros?

III. Constitución nacional y políticas públicas

Analizando la necesaria adecuación de las políticas públicas a la Constitución nacional hay que comenzar afirmando que existe una *doble vinculación* de las mismas con nuestra Carta Magna: por el lado de los *derechos* y por el lado de los *tributos*.

En la primera de sus formas, quizá la más tradicional, las políticas públicas de acuerdo a como tratamos de definir las en el presente trabajo, se traducen tarde o temprano en derechos, sean estos de primera, segunda o tercera generación.

Ello nos reenvía a la temática relativa a la *gradualidad* en la concreción de los derechos y en su efectiva realización y vigencia.

Clásica es ya la evolución de este tipo de derechos, a saber:

a) Los derechos individuales son el producto de las revoluciones liberales y de las constituciones escritas.

b) Los derechos sociales o de segunda generación son los hijos del llamado constitucionalismo social, y encuentran su máxima expresión en el ámbito de la social democracia y su mejor fruto, el estado de bienestar.

c) Los derechos de tercera generación, propios de los últimos tiempos, cual representación acabada de la máxima realización del individuo.

Decimos que las políticas públicas se transforman en derecho cuando efectivamente una sociedad avanza en determinados temas, los institucionaliza y luego los transforma en ley, los vuelve derechos. Para esto, decide por medio de los canales institucionales dados consagrar dichos temas, elevarlos por sobre el promedio de temas importantes para hacerlos socialmente relevantes y rendirlos “institucionalmente prevalentes”.

La otra forma es analizar la vinculación de las políticas públicas con los tributos. Esto es preguntarse, tal como lo hacen Colmes y Sunstein (2012), sobre el costo de los derechos.

Existe sin dudas un muy claro esquema de competencias tributarias en el marco de la Constitución nacional —CN— (artículo 75, incs. 1º y 2º), y también una muy correcta definición de los tributos como fuente de la conformación del Tesoro Nacional (artículo 4º, CN).

Vale decir que bien podríamos definir las prioridades políticas de un gobierno analizando cómo se ejecuta el presupuesto, cómo define conformar sus recursos económicos, cómo decide gastarlos (gasto público) y qué efecto ello genera respecto de la tan mentada redistribución de la renta.

Tampoco podemos soslayar en esta vía de análisis que el Estado no siempre es eficaz en la formulación de sus políticas, y en especial en lo que a regulación económica se refiere. Muchas veces el resultado de sus acciones es justamente el contrario del que se propone antes de la intervención, esta idea de que el remedio termina siendo peor que la enfermedad (ver al respecto la disidencia del juez Bermejo en el caso “Ercolano c/ Lantieri de Renshaw”, del 28 de abril de 1922) (1).

También podríamos formularnos la pregunta al revés e indagar sobre la existencia o no de definiciones concretas en términos de políticas públicas en la propia Constitución.

Y el interrogante, creo, también es válido en el sentido de interpretar que determinadas directrices genéricas están definidas en la Carta Magna, y que toda legislación dictada en consecuencia no puede más que receptarla, proyectarla y reglamentarla para un cumplimiento efectivo.

Por ejemplo el caso del artículo 5º de la Constitución Nacional cuando establece, en el marco del sistema federal de gobierno, el valladar al poder constituyente de los estados provinciales en punto a que sus propias constituciones locales no pueden desconocer y asegurar su administración de justicia; su régimen municipal y la educación primaria.

El señalamiento entonces es claro, cada provincia dictará su propia constitución pero no pueden hacerlo en contravención a dicho mandato.

El cumplimiento de tales condiciones representa la condición de procedibilidad de las propias cartas locales.

No hay constitución provincial si no se encuentra garantizada la educación primaria, el régimen municipal y la administración de justicia.

Entonces la pregunta surge evidente: ¿puede un Estado provincial promover una reforma que ponga en crisis su sistema de administración de justicia? ¿Puede un Estado provincial dictar una ley que conculque, altere, o disminuya el régimen municipal, o que suprima la educación primaria?

Y ello es así no sólo porque así lo expresa la propia Constitución, sino que dimana de su propio espíritu. Es claro que no fue otra la idea del Constituyente, al punto que el propio Juan Bautista Alberdi expresó:

“Todos los derechos asegurados por la Constitución están subordinados, o más bien encaminados al bienestar general, que es uno de sus propósitos supremos, expresados a la cabeza de su texto. El camino de ese bienestar general está trazado por la Constitución misma (artículo 64, inciso 16), que conduce

(1) Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 135:170.

a él por el brazo de la civilización material o económica, es decir promoviendo la industria, la inmigración la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines (...)" (Alberdi, 1998: 169).

El mismo autor, luego de afirmar que la Constitución argentina contiene un sistema completo de política económica expresa:

"Al legislador, al hombre de Estado, al publicista, al escritor, sólo toca estudiar los principios económicos adoptados por la Constitución, para tomarlos por guía obligatoria en todos los trabajos de legislación orgánica y reglamentaria. Ellos no pueden seguir otros principios, ni otra doctrina económica, que los adoptados ya en la Constitución (...)" (Alberdi, 1998: 12).

IV. Racionalidad en la formulación de políticas públicas

El tema de la racionalidad en la formulación de las políticas públicas es casi una consecuencia lógica de las afirmaciones que acabamos de producir en punto a cómo se financian los derechos. En un mundo de recursos escasos necesariamente debemos pensar en su mejor utilización, en su utilización más racional.

Ahora muchas veces la pretendida racionalidad choca de frente con un tema propio de la realidad política: el horizonte temporal de la política es demasiado corto para analizarlo a la luz de criterios de racionalidad. En otras palabras, dos años —horizonte político máximo— es un plazo demasiado corto como para que sea razonable.

Por su parte, en general las políticas públicas insumen grandísimas cantidades de dinero, razón por la cual dichas inversiones —fundamentalmente incardinadas hacia la creación o construcción de capital social— deben ser cuidadosamente planificadas, presupuestadas y ejecutadas. En Argentina sobran ejemplos de cómo la corrupción termina siendo la contracara de la no realización de éste tipo de políticas.

Avanzamos en un sistema tributario que se destaca por su cada vez mas importante presión sobre los contribuyentes, incluso al extremo de que un tributo claramente progresivo como lo era el impuesto a las ganancias termina mutando en su naturaleza al impactar negativamente sobre la renta personal. Muchos trabajadores pagan hoy en Argentina el impuesto a las ganancias.

Básicamente debemos establecer para un correcto diagnóstico y diagrama de las políticas públicas una relación entre los recursos necesarios y la importancia de la medida. Este análisis más bien básico se vuelve más complejo cuando indagamos un poco más sobre cómo el Estado —mediante qué instrumentos— conforma su Tesoro.

V. Conclusiones

A la luz de este análisis podemos llegar a la conclusión de que en verdad carecemos de políticas públicas, tenemos un esquema recaudatorio altamente regresivo, con un fuerte gravamen sobre el consumo, un federalismo fiscal cada vez menos viable, y altísimos índices de pobreza e indigencia.

Volviendo a la alegoría inicial sin lugar a dudas nos alejamos de la luz, nos alejamos del bien común, nos alejamos de la paz y en consecuencia de la realización de cualquier idea de justicia.

VI. Bibliografía

- ALBERDI, Juan Bautista (1998). *Sistema económico y rentístico*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- DUBY, Georges (2011). *Arte y sociedad en la Edad Media*, Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- JOHNSON, Paul (2005). *El Renacimiento*, Buenos Aires: Mondadori.
- PIRENNE, Henri (2009). *Historia económica y social de la Edad Media*, Buenos Aires: Claridad. ♦

Fecha de recepción: 06-04-2015

Fecha de aceptación: 10-09-2015