

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, SEGURIDAD JURÍDICA Y DESARROLLO

Pablo FERNÁNDEZ LAMELA

Los capitales internacionales no llegan a la Argentina porque las leyes cambian todos los días.

Michael RAKE*

Al recorrer las páginas de los primeros tomos de los acuerdos del Cabildo se puede comprobar cómo la violencia y el fraude se supieron poner en práctica en las elecciones de sus miembros. Más de una vez el lugarteniente y justicia mayor, especialmente en la época que nos ocupa, procedió arbitrariamente para lograr los fines perseguidos: en ocasiones fraguaron acusaciones criminales contra alguno de los candidatos para que no pudieran ser votados. Interesaba que determinados hombres ocuparan los escaños del cuerpo capitular para poder efectuar sus negocios el grupo vinculado al tráfico clandestino o presuntamente legal.

Héctor Adolfo CORDERO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La historia de don Manuel Álvarez, primer médico de la ciudad de Buenos Aires*. III. *La situación actual (cua-*

* Presidente internacional de KPMG, *La Nación*, domingo 16 de noviembre de 2003, Sección 2, p. 7.

** *El primitivo Buenos Aires*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1986, p. 271.

trocientos años más tarde). IV. La seguridad jurídica. V. El concepto de inseguridad jurídica. El informe de John Pendleton al Secretario de Estado norteamericano. VI. Los indicadores de gobernabilidad publicados por el Banco Mundial. VII. La muerte de la figura del contrato administrativo. VIII. Algunos ejemplos que demuestran la pérdida de vigencia de la figura del contrato administrativo. IX. Aunque el contrato administrativo no está tan muerto (el fraude a las normas de empleo público). X. La seguridad jurídica y el desarrollo económico. XI. La experiencia de los países que se desarrollaron de forma destacada en los últimos años. Rasgos generales de los procesos: Adopción de políticas de Estado para el desarrollo. XII. La necesidad de asegurar la seguridad jurídica y el cumplimiento contractual como política de Estado.

I. INTRODUCCIÓN

El tema que nos ocupa es muy amplio y susceptible de innumerables visiones. En el presente nos proponemos, brevemente, analizar tres cuestiones: el concepto de inseguridad jurídica —y su posible medición—, así como un aspecto puntual referente al incumplimiento contractual —con particular referencia al ámbito de los contratos administrativos— y su relación con el desarrollo.

II. LA HISTORIA DE DON MANUEL ÁLVAREZ,¹ PRIMER MÉDICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El primer médico que ejerció su profesión en la ciudad de la Trinidad (Puerto de Santa María de los Buenos Aires) de que tenemos noticias fue Manuel Álvarez. La presentación que hace al Cabildo el 24 de enero de 1605, acompañado por el regidor Pedro Morán, no dice que es médico precisamente, sino cirujano. “Surujano”, escribirá el redactor del acta de la fecha; posiblemente lo pronunciara de esa manera. Manuel Álvarez entró en la sala de sesión y “pidió se lo recibiese por cirujano”; dijo que “se obligaría a curar españoles y naturales” en la ciudad; “curar y sangrar a todos de

¹ Esta sección es textual —con ligeras modificaciones para facilitar su lectura— de Cordero, Héctor Adolfo, *El primitivo Buenos Aires*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1986, pp. 147-150.

las enfermedades que tuvieren y acudiendo a todo como se debe y es obligado”. Como se debe y es obligado, justo juicio sobre su responsabilidad. Naturalmente, si nuestro primer médico aceptaba la responsabilidad de su cargo, de su función, también puso de manifiesto sus derechos y pidió que “se le señalase estipendio y salario”.

Álvarez solicita que se “le den cuatrocientos pesos en los frutos de la tierra a precio de reales, y además de esto, le paguen las medicinas y ungüentos que pusiere”. A los cabildantes les pareció muy caro lo requerido, y las exigencias de Álvarez no fueron aceptadas. El cirujano se retiró de la sala. No sabemos qué habrán dicho los señores del Cabildo, tal vez, expresado enojo por las desmedidas pretensiones del médico. Y debieron tener razón, porque en la sesión efectuada el 31 de ese mismo mes, en un momento dado “entró el cirujano y dijo que aceptaba el concierto del salario que se le ofrece de cuatrocientos pesos”. Nada se dice allí del pago de los ungüentos y medicinas, pero sí en el contrato que se firma el 7 de marzo. En el acta se lee: “el Cabildo lo dé cobrado y por tercios del año”. Hubo acuerdo esta vez y el doctor Álvarez firmó su conformidad.

Son de interés los términos del contrato. Comienza:

Sepan cuantos esta carta de obligación vieren como nos el Cabildo Justicia y Regimiento de esta ciudad de la Trinidad Puerto de Buenos Aires, decimos que por cuanto Manuel Álvarez, médico cirujano examinado, se presentó al Cabildo ...en razón de que quería servir de médico cirujano en esta ciudad a toda ella, a los vecinos y moradores, indios y esclavos de ellos, en todas sus enfermedades que tuviesen de cualquier género que fuesen, sangrarlos y ventocearlos, pagándoles el estipendio que buenamente fuese para el sustento, según se conviene en el auto del Cabildo.

En el documento se especifica que se le darán cuatrocientos pesos al año

...en harinas y demás frutos de la tierra, y le pagaríamos las medicinas que gastasen en las enfermedades de las personas a quien curasen, las cuales dichas medicinas le ha de pagar la tal persona, y nosotros pagarle el dicho salario y dárselo cobrado y sin pleito ni contienda alguna, por los tercios del año.

El ayuntamiento promete al médico que le pagará “cada cuatro meses, la tercia parte ...sin que por vuestra parte sea necesario hacer diligencia ninguna más que avisar de que es cumplido el término del año, que con sólo

esto daremos y pagaremos la dicha plata en los géneros arriba dichos”. Después de una serie más de promesas de fiel cumplimiento del pago, firman los capitulares y el doctor Álvarez, ante el escribano del Cabildo.

Transcurren cuatro meses. Debieron ser de gran actividad en la ciudad; lamentablemente no conocemos a quienes atendió ni las causas; tampoco sobre sus prescripciones; sí que el 23 de mayo, a cuatro meses de ejercicio de su arte, se presentó al Cabildo. En la sesión estaba presente el gobernador; el doctor Álvarez reclamó el pago de cuanto se le debía y dijo que deseaba irse de la ciudad. Serio problema para los vecinos, los miembros del cuerpo capitular y el propio Hernandarias: por no poder pagar se quedarían sin médico en la ciudad. No fue así. Le respondieron categóricamente “que por este año se quede en esta ciudad y acuda a lo que debe y es obligado, y que el alcalde Pedro Icarra haga la reparación de lo que se le debe y cada vecino le ha de pagar por su trabajo”.

En cuanto a lo primero, no tenemos dudas que debió cumplirse; muy difícil nos parece lo otro. Los reclamos de pago son permanentes, tanto de parte de los que sirven al Estado como entre particulares. El mal no tiene tiempo. Y así fue. El 11 de julio vuelve a reclamar que “se le pague su estipendio”. Se acuerda que se satisfará el reclamo y se encarga a los “alcaldes para que hagan el repartimiento y conforme a él se le dé mandamiento para cobranza”. El gobierno administraba una política de dilación.

Pobre doctor Álvarez: no se le pagaba y se le exigía que cumpliera con su deber. Un mes después de este último reclamo resuelven dejarlo cesante —diríamos hoy—, como la manera más eficaz para terminar con sus molestos pedidos de pago. En el acuerdo del 1.º de agosto el procurador general pide que “se despida al médico de esta ciudad y no cure”. Los cabildantes disponen guardar la escritura hecha con el cirujano y pagarle “lo que se le debe enteramente, y se libre mandamiento en forma para ello”.

Las resoluciones, lo sabemos, no siempre se ponían en práctica; una cosa era la letra de un acuerdo y otra la realidad de los hechos o de su cumplimiento. A decir verdad, la resolución se cumplió a medias: sólo tuvo efecto lo primero: se le despidió. El propio Cabildo se encarga de expresarlo, porque el año siguiente el cirujano Álvarez seguía reclamando que se le pagara cuanto se le adeudaba. En el acuerdo del 27 de febrero de 1606

...pide se le pague su trabajo del tiempo que ha servido de tal cirujano a esta ciudad y acordaron —se lee en el acta de la fecha— se dé mandamiento para que el alguacil cobre de las personas que no han pagado la

parte que les repartieron en el primer mandamiento, y de todo se haga entero pago al dicho Manuel Álvarez.

La ciudad debió quedarse sin médico, y si en ella se encontraba alguno —como el propio Álvarez— debió ejercer su actividad contraviniendo las disposiciones. Durante este año, tal vez más que en otros, debió recurrirse a los curanderos y seguir los procedimientos de los indios para curar las enfermedades.

III. LA SITUACIÓN ACTUAL (CUATROCIENTOS AÑOS MÁS TARDE)

Esto sucedía en Buenos Aires en 1606. Cuatrocientos años más tarde la situación no es muy diferente. En Argentina, el grado de cumplimiento gubernamental de los contratos es bajo.²

Esta situación forma parte de un fenómeno más amplio. Analicemos ahora el concepto de seguridad jurídica y veremos luego si es posible medirlo.

IV. LA SEGURIDAD JURÍDICA

Por el principio de seguridad jurídica³ entendemos la situación de un sistema jurídico en el cual las normas gozan de estabilidad, considerada

² En rigor de verdad, puede considerarse bajo el nivel de cumplimiento contractual, en general. El autor formula una importante salvedad relativa al proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, iniciado a partir del colapso macroeconómico de 2001/2002. Este supuesto no puede —en general— ser considerado una situación de incumplimiento contractual, sino un (imprescindible) mecanismo de readaptación de esos contratos, que habían sido celebrados bajo un entorno macroeconómico fundamentalmente distinto y contenían cláusulas ligadas al régimen de convertibilidad; readaptación fundada en legislación de emergencia, cuya razonabilidad ha sido —en general— confirmada por su proporcionalidad y resultados en la superación del colapso. El importante avance del proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos puede verificarse mediante el acceso al sitio de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Obras y Servicios Públicos (UNIREN), en www.uniren.gov.ar.

³ “Llámase seguridad jurídica al conjunto de las condiciones que posibilitan la inviolabilidad del ser humano” y la que —al decir de Sánchez Agesta— “presupone la eliminación de toda arbitrariedad y violación en la realización y cumplimiento del derecho por la definición y sanción eficaz de sus determinaciones, creando un ámbito de vida jurídica en la que el hombre pueda desenvolver su existencia con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos, y por consiguiente, con verdadera libertad y responsabilidad”. La seguridad jurídica es así, el ambiente sin cuya existencia resulta imposible la manifestación y el cabal desarrollo del individuo, a fin de que —según la acertada expre-

como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, realizados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, y respetarán siempre los derechos de las personas, permitiendo a los actores del sistema estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad.⁴

En otras palabras, a la seguridad jurídica como confianza en la estabilidad de las leyes y en los cambios normativos legítimos, sensatos y razonables, se oponen las modificaciones bruscas, ilegítimas, o irrazonables, el desconocimiento de los derechos adquiridos bajo un régimen jurídico anterior que se pretende suprimir o cambiar, las alteraciones o modificaciones unilaterales, imprevistas o inesperadas de los contratos o regulaciones vigentes.

Con respecto a los constantes cambios legislativos se ha afirmado que la gran movilidad de las leyes, decía Carnelutti, conspira contra la seguridad. Citaba a Dante, en una frase premonitoria de nuestros días: “Cuántas veces, en tiempos no olvidados, leyes, moneda, cargos y costumbres, al innovar gobierno has mudado”. El cambio legislativo también preocupó a Alberdi, quien, con alguna exageración, dijo: “La novedad de la ley es una falta que no se compensa con ninguna perfección”.⁵

sión de Jaurés— “ninguna persona humana, en ningún momento del tiempo, pueda ser apartada de la esfera del derecho”. Sin seguridad no puede haber libertad, del mismo modo que sin oxígeno es imposible la vida. Solamente la seguridad avienta del alma humana el temor, o sea, el recelo de un daño futuro, provenga éste de otros individuos o del Estado. La seguridad jurídica equivale así, a la libertad del hombre frente al temor”. Linares Quintana, S. V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p.16.

4 “En términos generales, hay seguridad jurídica cuando el sistema ha sido regularmente establecido en términos iguales para todos, mediante leyes susceptibles de ser conocidas, que sólo se aplican a conductas posteriores —y no previas— a su vigencia, que son claras, que tienen cierta estabilidad, y que son dictadas adecuadamente por quien está investido de facultades para hacerlo. Todo ello permite calcular razonablemente las consecuencias de derecho que tendrá en el futuro lo que se hace hoy. ...La seguridad como certidumbre del derecho supone la existencia de normas jurídicas ciertas de las que resultan los derechos de los que es titular la persona, y su consiguiente convicción fundada acerca de que esos derechos serán respetados”. Alterini, A. A., *La inseguridad jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 19 y 28.

5 Kemelmajer de Carlucci, A., “La seguridad jurídica”, *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, Buenos Aires, núm. 182, abril-junio de 1998, p. 211.

Cabe tener en cuenta que la seguridad como estabilidad del derecho resulta de la existencia de un sistema legislativo debidamente ordenado, y que prevé el cumplimiento de determinados recaudos para modificar las normas jurídicas: el órgano que dicta esas normas debe tener competencia suficiente y sujetarse a procedimientos reglados. Estos procedimientos reglados, lógicamente, son mayores cuanto mayor sea la jerarquía de la norma a modificar, como en los casos de reforma de las Constituciones.⁶

Y en esta línea, mucha razón le asiste a Alterini cuando sostiene que “no existe seguridad jurídica, ni justicia, ni igualdad ante la ley, cuando el derecho anda a los saltos o juega a las escondidas, y hace imposible prever hoy que reglas del juego regirán mañana”.⁷

En palabras de Yadarola —pronunciadas hace más de cuatro décadas, pero que gozan de dramática actualidad—: “leyes oscuras, multiplicidad de leyes y su continuo mutamiento son signos de esta época que conspiran contra la certeza del derecho y crean en la conciencia del pueblo la incredulidad, el escepticismo y la pérdida de fe en el derecho”.⁸ Es que en definiti-

⁶ Alterini, *op. cit.*, nota 4, p. 39.

⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁸ Yadarola, M. L., “La crisis de la legalidad”, *Homenaje al doctor Mauricio L. Yadarola*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1963, p. 538. Señalaba también allí —pp. 532 y 533— este jurista: “cuando el legislador dicta leyes injustas, carentes de contenido ético (nosotros los argentinos hemos sufrido muchas de estas leyes, por ejemplo el tristemente célebre decreto 536 llamado de seguridad del Estado que castigaba como delito el pensamiento; la reforma del Código Penal en punto a desacato convertido en el instrumento para encarcelar a los opositores del tirano; la que declaró la guerra interna a los hombres libres de la República, etcétera) esas leyes responden siempre a un estado político-social que se mueve en un clima de absoluto inmoralismo; la declinación del sentido ético de la vida es uno de los signos que caracterizan los periodos de crisis de la legalidad; no se cae en esta crisis por el azar de los acontecimientos sino por una decidida y dirigida acción del hombre enderezada a destruir los valores éticos de la existencia humana para lo cual se empieza por destruir el derecho. Pero el legislador es tan solo uno de los instrumentos de esa acción; a su lado actúa la fuerza material que impone y hace obligatoria la ley injusta y cuya finalidad es imponer la voluntad de un hombre o de un grupo de hombres; es decir, la finalidad de la ley injusta es implantar o apuntalar la dictadura en la cual culmina la crisis de la legalidad. No es extraña a esta tendencia, que bien puede calificarse de totalitaria, una concepción filosófica del hombre que lo despoja de los valores morales y espirituales que lo integran y lo reduce a un instrumento o engranaje del Estado al cual se adjudican los valores éticos quitados al hombre. Y en esta concepción han caído muchos filósofos, unos con imperdonable inconsciencia, como Hegel y Duguit entre otros; los más llevados por una innata o adquirida vocación al despotismo, como Hobbes entre los viejos y Gentile entre los conversos de este siglo. En defi-

va, “sin seguridad jurídica no hay derecho, ni bueno, ni malo, ni de ninguna clase”.⁹

A esta altura del desarrollo histórico, jurídico e institucional no puede desconocerse que la seguridad jurídica constituye uno de los bienes más preciados con que debe contar un sistema político que aspire a constituir un verdadero Estado de derecho, expresión que se relaciona íntimamente con el principio señalado, que configura un requisito fundamental y determinante de aquél.

Tampoco puede dejar de señalarse que siendo las Constituciones normas jurídicas fundamentales que establecen la organización de los más altos órganos del Estado y la consagración de una serie de derechos mínimos que aquel debe resguardar, el respeto por la seguridad jurídica se confunde con el cumplimiento de la Constitución Nacional, toda vez que una vulneración de la primera siempre constituirá una afectación de las garantías que reconoce la carta magna.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio que consagra la “seguridad jurídica” constituye uno de los más altos valores con rango constitucional y una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces.

En otras palabras, de acuerdo con el alto tribunal federal, las exigencias que surgen de la seguridad jurídica son de orden público y poseen jerarquía constitucional.¹⁰

V. EL CONCEPTO DE INSEGURIDAD JURÍDICA. EL INFORME DE JOHN PENDLETON AL SECRETARIO DE ESTADO NORTEAMERICANO

En junio de 1853 John Pendleton un diplomático norteamericano acreditado en Buenos Aires, le envió un informe al secretario de Estado de los

nitiva, toda una confabulación de fuerzas concéntricas dirigidas a destruir al hombre como individualidad ética, factor del progreso social y destinatario último del orden jurídico. La crisis de la legalidad es crisis de los derechos del hombre”.

⁹ Alterini, *op. cit.*, nota 4, p. 40.

¹⁰ Doctrina de *Fallos*; 318:441; 313:1483; 323:4130; 321:2933; 243:465; 252:134; 251:78, entre muchos otros.

Estados Unidos sobre los resultados del Congreso Constituyente de Santa Fe. Además de resaltar la similitud entre la reciente Constitución argentina y la de los Estados Unidos, también comentó sobre la secesión del Estado Porteño y los planes del general Urquiza al respecto.

Del contenido de la carta surgió el interés de los Estados Unidos en negociar un tratado con la Argentina, lo que se concretaría una vez que la situación institucional fuera más estable.

En un párrafo de ese informe, refiriéndose a la evolución futura de los acontecimientos, Pendleton es categórico y señala: “es absolutamente imposible predecir que es lo que esta gente hará o dejará de hacer”.¹¹

Esa era la situación en 1853, desde la óptica de un observador extranjero: la absoluta imposibilidad de predecir que sucedería en la Argentina.

Ciento cincuenta años más tarde la situación se mantiene.

Elegí la mención del comentario de Pendleton —y no hago referencia a otras tantas fuentes que podrían servir al mismo fin— porque es una de las mejores síntesis de lo que puede caracterizarse como inestabilidad jurídica e institucional: la sensación de que es imposible anticipar con algún grado de confianza el futuro de nuestras instituciones, ni tampoco la regularidad y la armonía de los cambios legislativos.

A esta sensación se une otra: el temor sobre el futuro, siempre incierto, donde —prácticamente— “cualquier cosa puede suceder”.

Ahora bien, una vez definida de este modo, ¿hay alguna forma de medir el grado de seguridad jurídica? Desde ya, toda vez que se trata de una sensación, no es una cuestión sencilla de resolver.

¹¹ “The present plan of General Urquiza seems to be, the cut off the town of Buenos Ayres into a separate State and with her as a member of the Confederation retire from the siege, and proceed to organize the new Government—in exclusion of the City with a narrow strip of territory around it. ...I thought two months ago that it was not possible for the city to hold out until this time— an I so wrote to Mr. Schenck, in order that he might in execution of his instructions, proceed to cooperate with me in negotiating a treat or treaties with the Argentine States. He is now here and will remain whilst there remit any (?) reasonable prospect of such a state of things, as will enable us to treat. *It is utterly impossible for any man to make any sort of confident calculation as to what these people will or will not do*, and therefore I gave to Mr. Schenck the facts at length that he might judge for himself what to do”. Fragmento del informe de John Pendleton al Secretario de Estado norteamericano, 1o. de junio de 1853, reproducido por Vanossi, J. R. A., *La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia*, Buenos Aires, Pannedille, 1970, pp. 211-213. El destacado nos pertenece.

VI. LOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD PUBLICADOS POR EL BANCO MUNDIAL

No obstante la dificultad expuesta, para una primera aproximación al tema, contamos con los indicadores de gobernabilidad —elaborados por Kaufmann y Kraay—¹² y publicados por el Banco Mundial.¹³

Estos investigadores definen la gobernabilidad como “las tradiciones y las instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un determinado país”.¹⁴

Para crear estos indicadores,¹⁵ que abarcan casi 200 países, los autores dividieron el concepto de gobernabilidad en seis categorías que intentan

¹² Daniel Kaufmann es director del Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas del Instituto del Banco Mundial. Aart Kraay es economista principal en el Grupo de Estudios sobre el Desarrollo, de la Vicepresidencia para Economía del Desarrollo del Banco Mundial.

¹³ Véase www.worldbank.org. Desarrollamos algunos conceptos de los autores mencionados.

¹⁴ “Definimos «gobernabilidad» (governance) como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. Un amplio conjunto de indicadores internacionales informa la discusión sobre las diversas dimensiones de la gobernabilidad. En nuestro estudio identificamos varios cientos de medidas de este tipo (véase Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999, a y b). Estos indicadores, principalmente cualitativos, son elaborados por diversas entidades (servicios comerciales de estimación de riesgo, organismos multilaterales, fundaciones de investigación y otras organizaciones no gubernamentales). Reflejan las perspectivas de diversos observadores (expertos, empresas y ciudadanos) y abarcan una amplia gama de temas (la estabilidad política y el entorno empresarial, opiniones sobre la eficiencia de los servicios públicos, el nivel de corrupción, etcétera)”. Véase Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo, “La gobernabilidad es fundamental-del análisis a la acción”, *Finanzas & Desarrollo*, Washington, D.C., vol. 37, núm. 2, junio de 2000, p. 10.

¹⁵ Los indicadores se basan en 25 fuentes de datos separadas de 18 organizaciones diferentes, entre las que se incluye el propio Banco Mundial, Gallup International, Economist Intelligence Unit, IMD, DRI/McGraw-Hill, la Universidad de Columbia, Freedom House, Afrobarometer, Latinobarómetro, el Foro Económico Mundial y Reporteros sin Fronteras. La base de datos —que puede consultarse *online*— abarca cinco periodos (1996, 1998, 2000, 2002 y 2004) y se actualiza en forma regular. Ampliar en www.worldbank.org.

medir la forma de elección, control y reemplazo de un determinado gobierno; la capacidad del gobierno de implementar políticas adecuadas; así como el respeto de los ciudadanos y del propio Estado por las instituciones que los gobiernan.

Los seis indicadores son:

1. Voz y rendición de cuentas.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia.
3. Eficacia gubernamental.
4. Calidad del marco regulatorio.
5. Estado de derecho.
6. Control de la corrupción.

Como resultado de su trabajo, los autores afirman la presencia de un importante “dividendo proveniente de la buena gobernabilidad”.

En otras palabras, los países que mejoran su Estado de derecho —controlando la corrupción, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios públicos—, pueden esperar un aumento considerable en su ingreso per cápita a largo plazo, así como importantes avances lo que respecta a alfabetización y mortalidad infantil.

En este marco, los investigadores confirmaron que la gobernabilidad desempeña una función esencial en los procesos de desarrollo y es uno de los factores clave que determina, cada vez en mayor grado, si un país tiene o no la capacidad de emplear sus propios recursos de modo eficaz para reducir la pobreza.¹⁶

A esta altura, corresponde señalar que los indicadores son muy elocuentes sobre el grado de deterioro de la situación argentina.

Como muestra de la situación crítica a la que aludimos, nos referiremos a dos indicadores en particular —Estado de derecho y calidad regulatoria— que gozan de particular relevancia en lo que respecta al tema objeto del presente.

¹⁶ “La experiencia práctica en muchos países demuestra que una gobernabilidad ineficaz obstaculiza el desarrollo económico y social, en tanto que una gobernabilidad eficaz lo promueve. Lo mismo sucede a nivel regional y local”. Véase Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo, *op. cit.*, nota 14, pp. 10-13, especialmente p. 10 y los ejemplos ahí mencionados.

El indicador denominado “calidad regulatoria” se centra en el análisis de las políticas gubernamentales, incluyendo mediciones de la incidencia de políticas que obstaculizan los mercados como controles de precios o falta de control adecuado del sistema bancario, así como percepciones sobre las restricciones impuestas por la excesiva regulación en áreas como el comercio exterior y el desarrollo de negocios.

Por su parte, “Estado de derecho” incluye varios indicadores que miden la confianza del público en el sistema normativo y su nivel de cumplimiento efectivo. Esto incluye percepciones sobre la incidencia de los delitos, la eficacia del Poder Judicial y el grado de cumplimiento de los contratos.

Analizando los datos disponibles, vemos que la Argentina está ubicada entre las últimas posiciones en la comparación frente al resto de los países de América Latina. Particularmente, con respecto a los dos indicadores más relacionados con el grado de cumplimiento gubernamental de los contratos. En “calidad regulatoria” tiene 20 puntos sobre 100 (muy por debajo del promedio regional de 50). Y en “Estado de derecho” tiene 28 puntos sobre 100 (nuevamente muy por debajo del promedio regional de 40 puntos).¹⁷

¹⁷ Hago referencia a los datos del periodo 2004 —los últimos a los que tuve acceso a la fecha de cierre de este trabajo—. La situación no ha variado demasiado con respecto al periodo 2002, que ya analicé en un trabajo anterior, en estos términos: “Si se comparan los datos iniciales —de 1996— con los últimos —que son del año 2002— el indicador relativo al estado de derecho descende de 65,7% a 27,8%. La comparación con el promedio regional —Argentina/Latinoamérica— (2002) marca que estamos muy por debajo del 53,2%. Para dar una idea de lo triste de la situación argentina hay que decir que en “Estado de derecho” (2002) Chile (87,1%) encabeza la lista y que países como República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Bolivia (32,5%) y Nicaragua (32%) tienen índices superiores al nuestro. Sólo Colombia, Honduras, Guatemala, Venezuela y Paraguay (11,9%) están por debajo de nosotros. En cuanto a la comparación con el promedio de la categoría de países de ingresos similares al de la Argentina (2002) también nuestra situación relativa es peor: 65,1% contra el ya señalado 27,8%. En el mismo periodo 1996/2002 el índice denominado “calidad regulatoria” descende del 81,8% al 19,6%. El índice promedio regional de este indicador (2002) es de 58,4%, y el promedio de la categoría de países de ingresos similares (2002) es de 64,6%. La Argentina es el último país en la tabla latinoamericana (2002) correspondiente a este indicador, por lo que Chile (90,2%), Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, Brasil (63,4%), Perú, El Salvador, Colombia, Guatemala, Bolivia (50,5%), República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Paraguay, y Ecuador (30,4%) poseen índices superiores al argentino”. Véase nuestro trabajo “Seguridad jurídica y participación pública en el proceso de elaboración de los reglamentos”, en Zayat, Valeria E. (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia*, V, Buenos Aires, FDA, 2006, pp. 107-115.

VII. LA MUERTE DE LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

¿Será por este grado de cumplimiento contractual tan bajo que algunos juristas nos dicen que la figura del contrato administrativo está muerta (en Argentina)?

En los últimos años en Argentina se desarrolló una polémica¹⁸ en torno a la figura del contrato administrativo. Un autor plantea su inutilidad (y hasta peligrosidad), mientras que otro autor la defiende.¹⁹

¹⁸ Nos referimos a la conocida polémica entre los doctores Mairal y Cassagne. Véanse las referencias bibliográficas respectivas en la obra de Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, *Derecho administrativo argentino*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 597-599; edición que integra la Colección Internacional de Derecho Administrativo, dirigida por el doctor Jorge Fernandez Ruiz.

¹⁹ Mairal sintetizó su posición en los siguientes términos: “Hemos criticado la teoría del contrato administrativo porque ella pretende crear una categoría conceptual y luego propone una serie de reglas aplicables a todos los entes que encuadran en tal categoría. En efecto, según esta posición existiría una categoría de contratos que el Estado celebra, definible conceptualmente y no por mera enumeración, que se rigen por normas diferentes de las que se aplican en el derecho privado en cuanto le permiten al ente estatal contratante, entre otras prerrogativas, modificar unilateralmente las cláusulas del contrato, así como rescindirlos unilateralmente, por razones de interés público, sin soportar las consecuencias que tal modificación o terminación acarrearía en el derecho privado. Los problemas que resultan de esta posición se deben, por una parte, a la imprecisión de la categoría que se pretende definir, ya que para ello se utilizan nociones como el interés, la utilidad o la finalidad públicas, que se prestan fácilmente a las interpretaciones subjetivas. Y, por la otra, a la confusión que reina sobre los alcances del régimen especial al que se sujeta el contrato así calificado. Ello porque tal régimen especial ha sido construido generalizando las reglas que rigen en la concesión de servicios públicos y en la obra pública, pese a lo cual se lo extiende a contratos muy disímiles a ellos con la aclaración de que tal extensión debe ser hecha con los ajustes que en cada caso correspondan, frase ésta que permite al tratadista cerrar elegantemente el capítulo a costa de la incertidumbre a la que somete al contratista del Estado. Ahora bien, dicha categoría del contrato administrativo estaría integrada a su vez, por dos subcategorías: —una de ellas comprendería a aquellos contratos en los cuales las prerrogativas estatales están expresamente previstas en la normativa externa aplicable al contrato, o en su propio texto: son los llamados contratos administrativos por razón de la presencia de un régimen exorbitante o de cláusulas exorbitantes—; la otra sub-categoría estaría integrada por contratos respecto de los que, no obstante la inexistencia de una normativa especial aplicable o de cláusulas contractuales que expresamente atribuyen tales prerrogativas al ente estatal contratante, se considera que ellas igualmente existen a favor de dicho ente, en razón de la particular ligazón del objeto del contrato con los intereses públicos: son los llamados contratos administrativos por razón de su objeto. Como se observa, si fueran reputados “administrativos” solamente los con-

Recientemente, en unas jornadas organizadas por la Universidad Austral —en Buenos Aires— el doctor Agustín Gordillo señaló públicamente su posición y dijo:

tratos incluidos en la primera sub-categoría, el problema desaparecería en gran parte, ya que la existencia de normas o cláusulas expresas evitaría la incertidumbre o la acotaría dentro de parámetros conocidos de antemano por el contratista. Tal es lo que acontece con la Ley de Obras Públicas que ha funcionado durante más de medio siglo sin mayores problemas a este respecto. Pero decimos “en gran parte” y no totalmente porque subsisten dos cuestiones sin resolver dentro de la primera subcategoría. La primera es determinar si la presencia de una determinada cláusula exorbitante expresa puede acarrear la introducción de otras no escritas. La segunda se presenta cuando las cláusulas expresas son de alcance impreciso. En ambos casos, como se ve, la cláusula expresa no elimina la incertidumbre. Pero es la segunda sub-categoría la que plantea el principal problema ya que no se ha hallado en nuestro país, como no se la ha hallado tampoco en Francia, cuna de la noción, una fórmula que defina con algún grado de precisión cuando debe considerarse un contrato como “administrativo” en razón de su objeto. Fácil es encontrar una definición que abarque el conjunto de entes que deseamos definir, pero difícil es encontrar una que abarque solamente a esos entes. Tal es lo que ocurre con las definiciones propuestas para los contratos administrativos por razón de su objeto: todas ellas, con mayor o menor fortuna, recurren a términos que incluyen a los contratos tradicionalmente considerados administrativos pero que, especialmente en el caso de las definiciones propuestas en nuestro derecho, incluyen también prácticamente a cualquier otro contrato que el Estado celebre y que el intérprete desee incorporar a la categoría. En efecto, distinguir de entre todos los contratos que celebra la Administración, aquellos que involucran prestaciones de utilidad pública, o procuran satisfacer finalidades públicas, o persiguen una finalidad de interés público o, en fin, involucran el ejercicio de una función administrativa, frente a los que no cumplen tales requisitos, no sólo exige emitir un juicio subjetivo sobre la importancia de la relación entre el contrato en cuestión y los objetivos que persigue la Administración en cada caso, sino que también implica admitir, a *contrario sensu*, que el Estado celebra contratos válidos que no procuran satisfacer necesidades públicas ni persiguen finalidades públicas. De allí que todas las fórmulas propuestas, por su imprecisión, permitan argumentar a favor del carácter administrativo de cualquier contrato que la Administración celebre mostrando su vinculación —que directa o indirectamente siempre existirá— con los intereses generales que ella debe defender. Así es como el simple alquiler del inmueble de un particular bajo el Código Civil para destinarlo a oficinas públicas, contrato tradicionalmente considerado de derecho privado en Francia, queda perfectamente alcanzado por las definiciones del contrato administrativo que se proponen en nuestro derecho y así lo sostiene expresamente Marienhoff. El resultado final es la imposibilidad de muchos cocontratantes del Estado de saber a ciencia cierta, al momento de celebrar el contrato, cuáles son sus derechos y obligaciones bajo el mismo o, en un caso más extremo, la sorpresa de quienes han contratado con el Estado bajo ciertas reglas, al verse luego sujetos a un régimen muy diferente y no explicitado ni directamente en el texto del contrato ni indirectamente por referencia a un marco normativo preciso y determinado. De allí

Casi no puede decirse que exista contrato administrativo que funcione, hoy, al menos contrato administrativo que tenga algo que ver con lo que los libros explican y enseñan. La tesis de Mairal se ve así también corroborada por los hechos del presente y por el germen de futuro que se avizora en el horizonte, no porque necesitara de comprobación sino porque la historia se ha encargado de reforzarla, por si alguien se animara a abrigar dudas sobre la peligrosidad de la noción, que es la peligrosidad a la que han llevado a todo el derecho administrativo algunos cultores del derecho administrativo a favor del poder de turno, permanentemente del lado del poder, sin importar quién lo ejerza.

No hay en la actualidad contrato administrativo que no sea peligroso para los derechos del contratista, lo que tampoco se traduce en tutela del usuario y del consumidor.

(Este) contexto del derecho administrativo argentino actual, en que la mutación del contrato administrativo parece estar en permanente y creciente aceleración, (es) la demostración irremediable de su probada y cada vez mayor peligrosidad. El debate que iniciara Mairal ha concluido. Tenía razón. Hoy está demostrado en los hechos.

VIII. ALGUNOS EJEMPLOS QUE DEMUESTRAN LA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Como ejemplos que pueden demostrar la pérdida de vigencia de la figura del contrato administrativo en Argentina podemos señalar dos experiencias.

que concluyamos que la teoría del contrato administrativo es o inútil, pues no permite ninguna generalización válida partiendo de las figuras nominadas del contrato administrativo, o peligrosa, si se la utiliza para alcanzar tal generalización. Obsérvese que no hemos criticado la existencia de la figura del contrato administrativo, en tanto ella sea descriptiva de ciertos contratos bien conocidos (el contrato de obra pública, la concesión de servicios públicos, etcétera) y no pretenda carácter expansivo frente a otros contratos que aquellos para los cuales se enunciaron las reglas especiales. Pese a que desde un primer momento admitimos la existencia de contratos del Estado sometidos a regímenes jurídicos especiales, las reacciones desfavorables a nuestra crítica han preferido exagerar nuestra posición para así facilitar su propio cometido. De allí que se vean diversos intentos de refutar nuestra crítica a la teoría del contrato administrativo defendiendo la existencia de la figura de dicho contrato. Se sostiene así, implícitamente, la utilidad de la teoría y se soslaya su peligrosidad". Véase Mairal, Héctor A., "La teoría del contrato administrativo a la luz de recientes normativas", en varios autores, *El contrato administrativo en la actualidad*, Gordillo, Agustín (dir.), *La Ley*, Buenos Aires, 2004, pp. 3-18, especialmente pp. 3-5.

En primer lugar, unos pocos meses atrás se anunció la construcción de dos nuevas centrales térmicas de generación de energía eléctrica (de ciclo combinado, que utilizan gas como combustible). Las centrales no van a ser construidas por el Estado (aunque gran parte de la inversión que se efectuará consiste en la aplicación de fondos públicos), sino por dos sociedades anónimas gerenciadas por empresas privadas; todas ellas generadoras de energía eléctrica en el Mercado Mayorista Eléctrico (MEM).

El Acuerdo Definitivo para la construcción de las centrales (firmado el 17 de octubre de 2005)²⁰ establece que: Las Sociedades Generadoras ...licitarán la construcción y el mantenimiento de las centrales. Dicha licitación será realizada en ámbito privado y será supervisada por la Secretaría (de Energía).

Otro ejemplo que puedo señalar es la utilización generalizada de “fondos fiduciarios” destinados a la realización de obras públicas. Es decir, un manejo extra presupuestario de fondos públicos, con la intención de flexibilizar la aplicación de las normas de contrataciones. Y que han sido criticados también por el grado de control que se les aplica.

IX. AUNQUE EL CONTRATO ADMINISTRATIVO NO ESTÁ TAN MUERTO (EL FRAUDE A LAS NORMAS DE EMPLEO PÚBLICO)

Sin embargo, la figura del contrato administrativo no está tan muerta. Por ejemplo, el Estado la usa para incurrir en un fraude a las normas de empleo público, mediante los contratos de locación de servicios y de locación de obra, tan comunes en la administración pública argentina en los últimos años.²¹

X. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Ahora bien, a esta altura debemos tener especialmente en cuenta que sin seguridad jurídica, las inversiones²² se evaporan o al menos disminuyen.

²⁰ En el marco de la utilización del Fondo “Foninvemem”, para obras necesarias en el Mercado Eléctrico.

²¹ En general, recurriendo a la figura contemplada en el Decreto 1184/01, o utilizando el sistema de pasantías.

²² “La inversión sólo se alentará si se dan las siguientes condiciones mínimas: Seguridad jurídica, estabilidad en las normas y previsibilidad en las políticas económicas; Estabilidad institucional: respeto por parte del Estado de los compromisos asumidos y en la

En este sentido, “la repercusión internacional es muy importante, y lo que pasa es que las inversiones en el mundo, es capital que flota. O sea que el capital va a donde hay seguridad, santidad del contrato, donde las leyes se cumplen y al país donde eso sucede”.²³

Se ha sostenido que

...la seguridad jurídica es la base de una economía de mercado. Sólo a través del efectivo cumplimiento de las normas y los contratos se posibilita la especialización, el intercambio y la inversión, claves del crecimiento económico. Esta condición adquiere singular importancia en la actualidad. La globalización, la acelerada velocidad del flujo de capitales y el ritmo de la inversión extranjera directa potencian el innegable valor de la seguridad jurídica. Si las normas son alteradas repetidamente, si la propiedad privada se ve desafiada y si los contratos no son cumplidos por las partes, los agentes económicos no poseerán las mínimas garantías para obtener el fruto de su trabajo y, como correlato, los incentivos al esfuerzo productivo se verán seriamente debilitados.²⁴

En términos generales, enseña Palacios Mejía que

...entre los “bienes públicos” que el mercado, por sí solo, no produce, están las “reglas del juego”, las leyes, a las que deben someterse quienes participan en el mercado como consumidores o productores. El mercado tampoco produce un “bien meritario” que es de particular importancia, a saber, un sistema eficaz, general, de hacer cumplir las leyes, las reglas del juego. En la medida en que no hay “reglas de juego”, o en que no es claro cómo pueden hacerse cumplir por la fuerza a quienes no quieran respetarlas, los consumidores y los productores se abstienen de participar en el mercado, o lo hacen en muy pequeña escala. No se alcanzan, así, los beneficios de la especialización en la producción, y se limita la eficiencia y, con ella, el bienestar de la comunidad. En efecto, cuando no hay “reglas del juego”, o sistemas para hacerlas cumplir, los “costos de hacer transac-

forma en que ellos fueron contraídos; Seguridad en cuanto a la inexistencia de riesgos de cambios abruptos de políticas; Inexistencia de riesgos de conflictos armados”. Crivelli, J. C., “Clima de inversiones y seguridad jurídica”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Buenos Aires, núm. 261, junio de 2000, pp. 82 y 83.

²³ Giordano, D. O., “La experiencia extranjera”, *La transformación regulatoria, la seguridad jurídica y los contratos de gas*, Buenos Aires, ADAIG, 2000, p. 30.

²⁴ Frigerio, R.(n), “Inversiones y seguridad jurídica”, *Economía y regiones*, Buenos Aires, año 1, núm. 2, junio de 1999, p. 3. (publicación de la Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).

ciones” resultan muy altos. En tales circunstancias, los precios de los bienes y servicios que los productores ofrecen tienen que reflejar los enormes riesgos en los que incurren para saber cómo y con quién pueden negociarlos (¿Quién tiene derecho a vender un bien? ¿Qué uso puede darse al bien que se recibe en pago?); y los costos de la eventual necesidad de acudir a la justicia privada para solucionar los conflictos entre las partes, o con los terceros, a los que den lugar los negocios. Es necesario, entonces, que el Estado actúe para producir las “reglas de juego” y asegurar que han de ser acatadas. Es así como nacen el derecho, las diversas autoridades de policía y el sistema judicial.²⁵

En síntesis, “parece claro que, en la medida en que las “reglas de juego” sean inciertas, y en que no existan normas que faciliten la producción de reglas de intervención eficientes, se crea una barrera a la eficiencia toda del sistema económico”.²⁶

En este sentido, la falta de seguridad jurídica²⁷ cuesta una suma abultada, al traducirse económicamente en menores inversiones, falta de financiación para proyectos productivos, mayores tasas de interés, etcétera

XI. LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES QUE SE DESARROLLARON DE FORMA DESTACADA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. RASGOS GENERALES DE LOS PROCESOS: ADOPCIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO PARA EL DESARROLLO

La experiencia de los países que se desarrollaron en forma destacada en el último cuarto de siglo²⁸ (España, Irlanda, Chile) demuestra que fue nece-

²⁵ Palacios Mejía, Hugo, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, Santa Fe de Bogotá, Derecho vigente, 1999, p. 22.

²⁶ *Ibidem*, p. 51.

²⁷ “La inseguridad y la carencia de predictibilidad y con mayor razón de independencia del Poder Judicial, genera en los justiciables estos efectos: a) reduce y desalienta las transacciones (o lleva a hacerlas en “negro”); b) cancela la confianza en que la toma de decisiones sea imparcial; c) aumenta el “riesgo país”; d) multiplica los costos; e) malogra la competitividad en los mercados”. Morello, A. M., “La seguridad jurídica e independencia del Poder Judicial. Reflexiones cuando termina la centuria”, *Cuaderno de Doctrina*, Buenos Aires, núm. 1, 2000 (mesa redonda: la seguridad jurídica e independencia del Poder Judicial).

²⁸ Véase, por todos, Aguinis, Marcos, “Maravillas del modelo irlandés”, *La Nación*, 26 de mayo de 2005, www.lanacion.com. Y también Powell, Benjamín “Libertad econó-

sario alcanzar un nivel de consenso mínimo sobre una serie de políticas a ser adoptadas sin cortapisas. Políticas que trascienden a los gobiernos para transformarse en auténticas políticas de Estado.

La relación entre los conceptos de seguridad jurídica, confianza, estabilidad institucional y desarrollo ha sido analizada por varios autores. Creemos útil destacar aquí el concepto de “modernización responsable”, basado en el “*ethos* de confianza competitiva” al que alude Alain Peyrefitte:²⁹

Los milagros de tipo religioso pertenecen al orden de la fe en Dios. Los milagros del desarrollo se apoyan en la confianza que se tiene en el hombre.

Diversos observadores ya lo habían presentado. ¡Que por lo menos se les vuelva a escuchar!

Y que se cese de tratar lo que hemos llamado tercer factor inmaterial como si fuera un residuo insignificante y sin consistencia propia de los dos factores que importarían solamente, el Capital y el Trabajo. El *ethos* de confianza no es un nombre que estemos dando a la ignorancia en que nos encontramos acerca de las causas del desarrollo. Es el nombre propio de una modernización responsable que siempre está amenazada por el fatalismo, el repliegue sobre uno mismo, el clientelismo, la protección de estructuras inmutables, la neofobia, la actitud del rentista.

En la Antigüedad podemos apreciar que el *ethos* de confianza produjo el milagro griego y el milagro judío, por más frágiles que fueran. Volvemos a encontrar este *ethos* cuando emerge —literalmente— la República de las Provincias Unidas ante el fatalismo español y se salva a sí misma de las aguas: milagro holandés. Hemos observado el milagro inglés, el de una nación confiada en el desarrollo de las comunicaciones marítimas y de los mercados, el de una nación donde el comercio no deroga, donde no está manejado a distancia sino confiado al discernimiento de agentes que operan en los sitios mismos, el de una nación donde la mentalidad de intercambio se entrega a la obligación de inventar. Pero incluso antes de producir todos sus efectos en Gran Bretaña, esta actitud de *self-government*, de movilidad intelectual, geográfica y social, se embarcó en el Mayflower hacia América. Está claro: siempre se trata de américas interiores.

El milagro japonés tampoco es una simple repetición del milagro norteamericano. Es una reinención, una refundación, en otras palabras una re-

mica y crecimiento: el caso de Irlanda”, *Cato Journal*, vol. 22, núm. 3, invierno de 2003, disponible online en www.elcato.org.

²⁹ Véase Peyrefitte, Alain, *Milagros económicos*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997, pp. 235 y 236.

movilización del único recurso capaz de transformar un desierto en un país de Canaán: *la confianza de los miembros de una sociedad unos en otros y de todos en un porvenir común*.

Lejos de constituir una gracia particular o un privilegio otorgado a nuestras sociedades occidentales por algún decreto divino, el “milagro” fundado en el *ethos* de confianza no excluye a ningún grupo humano. Tal como el desarrollo no es natural, tampoco es una fatalidad la miseria. Aun así, es preciso convencerse y no darse anticipadamente por vencido.

En suma, si nuestras hipótesis son exactas, habría que volver a visitar a Adam Smith, Carlos Marx, Max Weber, John Keynes, Fernand Braudel y sus epígonos. Habría que poner en duda las teorías *deterministas*, sean del signo que sean. Habría que volver a situar en el centro de las ciencias humanas una particularidad humana, la libertad, esta libertad en la que Henri Bergson veía un *brote perpetuo de imprevisible novedad*.

XII. LA NECESIDAD DE ASEGURAR LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

El desafío de Argentina consiste en la adopción como política de Estado de mecanismos que aseguren el cumplimiento gubernamental de los contratos³⁰ —entre otros presupuestos de seguridad jurídica— de modo de garantizar un nivel de desarrollo que permita dejar atrás la pobreza.

No habrá desarrollo sin seguridad jurídica, ni seguridad jurídica sin cumplimiento gubernamental de los contratos.

³⁰ Al respecto, véase Rejtman Farah, Mario, “Contrataciones públicas transparentes: un desafío en la emergencia”, en Gordillo, Agustín (dir.), *El contrato administrativo en la actualidad*, La Ley, Buenos Aires, 2004, pp. 103-122, especialmente pp. 112-121.