
DEMOCRACIA, IGUALDAD Y FEDERALISMO, LOS PRINCIPIOS RECTORES EN LA DEFENSA DE LOS INTERESES PÚBLICOS

GUIDO LEONARDO CROXATTO¹
NATASHA SUÑÉ²
ECAE - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Octubre 2021 |
Año 5 N° 6 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 288-318
Recibido: 1/9/2021 - Aceptado: 16/9/2021

Resumen: La función pública, específicamente aquella con vocación de defender los intereses del Estado, ha sido constantemente objeto de estudio en los distintos sistemas jurídicos y ha respondido a las necesidades o intereses estratégicos de un determinado momento histórico, respetando las tradiciones jurídicas y la adaptación a los nuevos tiempos. Plantear las necesidades de la formación de los abogados del Estado es estratégico y debe orientarse a una política pública para la mejor defensa del Estado³. En una primera parte, se abordarán

¹ Director de la Escuela de Abogados del Estado (ECAE).

² Abogada por la Universidad Nacional de La Plata, máster en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA)

³ José Calvo Sotelo, Abogado del Estado y exministro de Hacienda, en el libro del cincuentenario del cuerpo de Abogados del Estado de España, escribió que [...]”el Abogado del Estado, en sacerdocio laico y fraterno, siente sin desmayos la augusta función de centinela avizor de los intereses del Estado, menor siempre en tutela, tercero siempre perseguido, personificación del común que aun siendo de todos parece de nadie, por lo que su defensa nos obliga a mayores sacrificios”, citado Gayarre Conde, Iván, La oposición al cuerpo de Abogados del Estado en el proceso de Repensar la Selección del Empleo



cuestiones generales del funcionariado, las burocracias y las necesidades constantes de transformación; se analizará, en segundo lugar, el debate que se lleva actualmente en Francia de lograr mayor inclusión, diversidad y democratización en la formación y acceso a la función pública; sin ánimo de buscar una visión eurocentrista, y menos aún neocolonial, pero sí conscientes y receptivos de un debate que también nos debemos como sociedad. En una tercera parte, se analizarán cuáles serían las demandas de nuestra realidad nacional; y finalmente, nos proponemos una cuarta parte de reflexiones que deberían al menos enriquecer el debate en estas latitudes para dar respuesta a reclamos autóctonos.

Palabras Clave: Función pública, igualdad, democratización, federalismo, intereses públicos

Abstract: The public function, specifically that with a aptitude to defend the interests of the State, has been constantly studied in the different legal systems and has responded to the needs or strategic interests of a certain historical moment, respecting legal traditions and adaptation to the new times. Raising the needs for the training of State lawyers is strategic and should be oriented towards a public policy for the best defense of the State. This article will address, in a first part, general issues of the civil service, bureaucracies and the constant needs for transformation; Second, it will analyze the debate that is currently taking place in France to achieve greater inclusion, diversity and democratization in training and access to public service; without the intention of seeking a Eurocentric vision, and even less neocolonial, nonetheless conscious and receptive to a debate that we also owe ourselves as a society. In a third part, the demands of our national reality will be examined; and finally, we suggest a quarter of proposals that should at least improve the debate in these latitudes to respond to autochthonous claims.

Key Words: Public function, equality, democratization, federalism, public interests

Público, Revista de la Asociación Abogados del Estado, Número 54, Tercera etapa, Mayo 2021, disponible en: <https://www.asoc-abogadosdeleestado.es/files/uploads/file/462035d3-3ac7-46f2-88f4-65bc0c08ac72/abogados-54.pdf#page=12>

INTRODUCCIÓN

El eminente Pierre Bourdieu, en su texto *La Nobleza del Estado, educación de élite y espíritu de cuerpo*⁴, somete a una crítica consistente los modelos educativos estatales elitistas concentrados sobre un determinado grupo de gente, que suele reproducir una lógica de poder socio-económico y cultural. La crítica de Bourdieu es un claro ejemplo de cómo un discurso progresista en Francia puede ser conservador en su recepción latinoamericana. De hecho, gran parte del discurso neo-conservador de América Latina repite y recorta esas ideas: la idea de que el “poder” (el único “poder..”) es el Poder del Estado, cuando en nuestros países, tan concentrados y desiguales, los Estados, por el contrario, están bien lejos de representar ninguna “nobleza”: el empleo público está precarizado y devaluado. El verdadero “poder” es otro, pero nunca aparece nominado como tal. Se invisibiliza y naturaliza (orden dado, orden “libre”) y no se reconoce su artificialidad política: no se discute. Solo por eso se puede cuestionar el “autoritarismo” de países y Estados en extremo débiles y precarizados (como cuando Gran Bretaña, que militariza el Atlántico Sur desoyendo a la ONU, cuestiona a Argentina como estado “colonizador”) cuando intentan, paradójicamente, tomar alguna medida tenue para defender nuestra soberanía y nuestros recursos extranjerizados (y en manos del verdadero poder financiero invisible, orden que no entra en discusión, asumiendo que el único “poder” es el Estado, cuando el “poder” del Estado es bastante menos “poderoso” que el poder financiero, económico, que lo condiciona y desde los grandes centros financieros diagrama políticas que nuestros Estados débiles no siempre pueden, desde la periferia, contradecir ni poner en entredicho⁵). Decimos esto para remarcar,

⁴ Boudieu, P. *La Nobleza del Estado, educación de élite y espíritu de cuerpo*.

⁵ Lo cual, diría el escritor portugués José Saramago, hace tambalear el sentido incluso de lo que entendemos por democracia. Hay un “poder” que nadie elige. Que no vemos. Frente al mismo, el Estado (debilitado en nuestros países) parece más una oportunidad que una “amenaza”. En el mismo sentido se expresa Owen Fiss, en materia de libertad de expresión. Para el liberalismo político clásico el Estado era percibido ante todo como amenaza. Así nace la legalidad. Pero en el siglo XXI, el Estado, por el contrario, aparece como el último y único “garante” de que algunas voces silenciadas por el mercado

como pide Roberto Schwarz, con su célebre texto *Las ideas fuera de lugar*⁶, que lo que puede parecer o ser o sonar muy “progresista” en Europa, (Boudieu, Wacquant, su discípulo, vino a estudiar las cárceles directamente en Argentina para evitar este error) puede no serlo en América Latina, donde la realidad es tan disímil. Entre nosotros, a la inversa, el Estado no representa ni encarna ninguna “nobleza”. Frente a la concentración económica y la extranjerización de tierras, la fuga de capitales, el Estado representa, para las inmensas mayorías desclasadas, la única “posibilidad” real de sobrevivir con algo de dignidad. Porque el mercado no “derrama” nada sobre las mayorías. La única chance de no ser arrastrados a la miseria. De recuperar algo de dignidad frente a un “mercado libre” que los precariza a diario y fuerza a vivir en la informalidad, a tal punto de que en muchos países ya no basta con tener un trabajo en “blanco” (“formal”) para no ser pobre. Hemos retrocedido tanto que tener “trabajo” ya no es sinónimo en Argentina de “vida digna”. Al contrario. Mucha gente tiene un trabajo “formal” y aun así es pobre. No evita la pobreza. La precarización ha avanzado sobre el empleo público y privado, masivamente. Es el mercado que nos dice que el “derecho” al trabajo, que el fuero laboral, es una “mafia”. Un “costo”. Una “industria”. Que hay que terminar con la “indemnización” por despidos. Que no hay que subir el “costo” del

“libre” (tan concentrado en muy pocas manos, manos que luego son candidatos políticos, cuando no presidentes) puedan ser escuchadas. Puedan ser oídas. Fiss entiende que el Estado puede nivelar el mercado de comunicación, permitiendo que algunos discursos minoritarios y sin poder (para financiar una campaña) se escuchen en los medios, participando así –y dando forma a un debate realmente “democrático” y participativo. En caso contrario, la democracia “deliberativa” se convierte en una ficción de la Academia liberal. Solo debaten los que tienen plata y poder para hacerlo, en un círculo donde las voces y los recursos se concentran cada vez más. Y donde la sociedad es cada vez menos democrática. Y donde los “representantes” tienen muy poco que ver con los “representados”.

⁶ Schwarz, R. *Las ideas fuera de lugar*. Aparecido primero como “*Dépendance nationale, déplacement d'idéologies, littérature*” en *L'Homme et la Société* 26 (París, 1972). Luego como “*As idéias fora do lugar*” en *Estudos CEBRAP* 3 (San Pablo, ene. 1973) y, bajo el mismo título, como primer capítulo del volumen *Ao vencedor as batatas*. Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro (San Pablo, 1977).

trabajo. El costo de los derechos...⁷ Frente a ese mercado “libre” (poder financiero económico que termina teniendo mucho más poder real que nuestros Estados pobres, falsamente caratulados por el conservadurismo financiero que arrasa con todo, como “el” poder) el Estado no representa ninguna “nobleza”. Al contrario. (y sin embargo cierto periodismo conservador repite esta idea: que el único “poder” es el “poder del Estado” pobre, esto se hace para que ese Estado no tome ninguna medida de defensa de lo nacional, afectando al extranjerización y robo de recursos de las colonias agrarias, como Argentina, un país enorme, rico, poco habitado y en donde sin embargo hay hambre, para que el Estado no “estorbe” ningún “negocio”...). Representa un intento por frenar el avance del hambre, la injusticia, la desigualdad disfrazados de “libertad” privada: la exclusión de las mayorías. Decimos esto porque es muy común retomar en Bolivia, Perú, Argentina, las líneas argumentales del progresismo europeo (Foucault, Bourdieu, Deleuze), pero los contextos económicos, comerciales, son muy diferentes. De hecho, nuestros países fueron víctimas de la historia colonial que las grandes potencias europeas (Francia una de ellas, pensemos en la batalla de Obligado) han llevado adelante. Con lo cual es entendible la crítica al Estado colonizador, cómplice de los grandes intereses comerciales geoestratégicos (en sociedad “pública privada”) de parte de sociólogos progresistas como Bourdieu. Es correcta. Pero nuestros países, al contrario y para defenderse de esa misma expoliación de recursos (Bolivia, cuyo litio es materia de intereses globales, Elon Musk dijo sin decoro que “tomaremos lo que necesitamos de Bolivia, y nadie nos lo va a impedir”, Argentina, Perú) necesitan, a la inversa, de Estados fuertes. No de estados debilitados, “neoliberales”. Necesitamos sí un cuerpo de abogados que, a diferencia de lo que sostiene Bourdieu en su libro (la nobleza es una idea colonial), tenga y funcione con verdadero “espíritu de cuerpo”. Formar un sólido cuerpo de abogados del Estado –misión de la ECAE- no es participar de ninguna mirada “elitista”. Al contrario: es combatir la desigualdad y el

⁷ Algo semejante puede sostenerse respecto de la usual crítica al “populismo”, tan común en (las democracias de) Europa, mirada que luego se traslada acriticamente a América Latina, cuando en rigor lo que en ambas latitudes se entiende por “populismo” es muy diferente, por no decir antagónico.

hambre de las mayorías, defendiendo los recursos nacionales de la extranjerización y el vaciamiento (que promueven los Estados fuertes europeos, el club de París...). Es defender nuestra soberanía. (otra ideas que la teoría política francesa cuestiona: en Francia se habla, a instancia de la crítica de Levinas a Heidegger, retomada por Blanchot, de soberanía “impolítica”, otra idea que tampoco defendemos, para Argentina sí importa defender –y entender- su soberanía). En la teoría política francesa, precisamente, no se defiende sino que se ataca el concepto de “soberanía”, algo que retoman nuestros historiadores conservadores, que piden incluso dejar de celebrar el día de la soberanía (20 de noviembre, en homenaje a la batalla de Vuelta de obligado). Para nuestros Estados latinoamericanos, que a duras penas pueden resguardar sus territorios, no tiene ningún sentido replicar un discurso pensado para desarmarnos y permitir que el robo y la “deuda” se sigan perpetrando de modo “natural” a costa del hambre de nuestros hijos. Tiene razón Schwarz, cultor, junto a Fernando Henrique Cardoso, de la teoría de la dependencia en Brasil. Lo que suena o parece “progre” en Europa puede no serlo entre nosotros. Puede ser un discurso “funcional”. Y nosotros no necesitamos, como abogados del Estado, ser “funcionales” a ningún vaciamiento del Estado precarizado, no podemos ser, por ignorancia o poca prevención analítica, funcionales “progres” (elegantes) al hambre de nuestro pueblo. Necesitamos dejar de ser “funcionales” cómodos a eso para defender verdaderamente el interés nacional. La soberanía argentina. Los recursos de todos los argentinos. Defender en serio el interés nacional no es fácil. No es gratis tampoco. Casi todos los que se han comprometido en ese camino (de Moreno, Belgrano y San Martín en adelante, modelos que inspiran) han pagado precios personales muy caros. Pero han trabajado con dignidad por su país. En América Latina pues, el Estado no encarna ni representa ninguna “nobleza”. Esta precarizado y su trabajo digno se hace más por vocación que por intereses o “prestigio”, que tampoco existe, ya que es denostado, precisamente para desarmar la moral del abogado del Estado, para que éste deje de confiar en la importancia de su trabajo. Es una estrategia para luego arrasarlo con el país. Sin un cuerpo de abogados del Estado debidamente preparado, consciente de su misión, el Estado se debilita. No tiene defensa. El país queda desarmado. Es la trampa de la mirada neoliberal que los países

poderosos y los Estados fuertes pregonan sólo a las (desprevenidas) colonias de la periferia: estados débiles para tomar más fácilmente posesión de los recursos locales⁸. Sólo así se explica el hecho criminal de que haya hambre en la Argentina, país que produce y exporta alimentos. Necesitamos un cuerpo de abogados consciente de la relevancia de su tarea. Por eso repetimos, desde la ECAE, la importancia de la jerarquización de la abogacía pública. La importancia de volver a entender la abogacía del Estado como una vocación. Esa es la primera enseñanza. Y no se encuentra en los libros. Se percibe y retransmite con el ejemplo. Con el compromiso con el trabajo en el Estado. Con el trabajo *público*. El empleo público no puede ser una mala palabra.

Pasemos pues al tema de nuestro trabajo. Preguntémosnos ¿Cuáles serán los debates “pospandemia”?, ¿habrá “pospandemia” o viviremos en continua pandemia?, ¿nos dejará un mundo aún más desigual como se vaticina, sobre todo en América Latina?;⁹ en fin, ¿el mundo

⁸ Deberíamos buscarle un nombre a la paradoja siguiente: quienes defienden el interés nacional, históricamente, desde San Martín en adelante (que fue acusado por Rivadavia de haberse robado un ejército... el ejército del Norte) son acusados de “corruptos” y “ladrones” (“se robaron un PBI...”), y quienes, a la inversa, fugan recursos fuera del país, y son cómplices de la entrega y el vaciamiento constante, el sobreendeudamiento inescrupuloso, especulativo, financiero, son, paradójicamente, presentados (con la anuencia de los beneficiarios internacionales de tal robo, por supuesto, como delegados coloniales locales, a quienes se concede una “participación” en tal mecánica de expoliación financiera, la “deuda”, ya cuestionada por Atilio Alterini) como muy “republicanos”, como muy “institucionales”, porque sitúan a nuestro país “en el mundo”. Por supuesto, nada de esto es casual. El desafío es aprender a verlo. Solo así se entiende que los cómplices de la extranjerización y el vaciamiento de la industria, hagan campaña con un slogan como “recuperemos el país para nuestros hijos”, como si el país estuviese siendo “robado” por los únicos que verdaderamente lo defienden de los verdaderos “ladrones”, que fugan sus recursos financieros muy lejos de nuestro país, en “paraísos” fiscales. Hay que encontrarle un nombre a esta paradoja, que no es nueva pero recorre gran parte –por no decir toda– nuestra historia política. Hay que terminar con esta inversión.

⁹ “América Latina y el Caribe es la región más impactada por el COVID-19 del mundo en desarrollo”, además: “América Latina y el Caribe debería contar con políticas de recuperación en un contexto que desafía la ortodoxia. ¿Por qué nuestros gobiernos siguen en la ortodoxia cuando el mundo se está moviendo hacia la heterodoxia? Tenemos que fortalecer el rol del Estado y de la política pública, sostener políticas fiscales y monetarias expansivas, no solo a través

y la realidad que conocimos volverán a ser los mismos?. Y más allá de eso, ¿estamos dispuestos a que vuelva la vieja realidad o una versión empeorada de la misma?, ¿Cuáles serán las necesidades de las nuevas generaciones, y de las administraciones públicas?, ¿Qué intereses deberemos, como abogadas del Estado, o como abogados en derechos humanos, defender?, ¿Los intereses de la Nación pueden ser defendidos con las viejas estructuras administrativas?, ¿es necesario adquirir nuevos conocimientos o formación académica para enfrentar la nueva realidad?

Si algo debe quedar de esta pandemia es el *indispensable* rol del Estado en la defensa de los intereses públicos por sobre los intereses privados¹⁰. En materia de salud pública, esto ha sido evidente en todo el mundo: no hubo un solo sistema de salud privado “eficiente” a la hora de salvar vidas. Todos dependieron de la ayuda estatal, única capaz de coordinar (en parámetros de no rentabilidad, sino para proteger la vida) una política *pública*.

Entonces, ¿por qué no repensar la soberanía, la igualdad, el federalismo, la democracia, tan relegados en nuestra cultura y tan necesarios como ha quedado expuesto con la pandemia? Si no hay Estado, ¿quién y cómo se defienden los intereses públicos?

de transferencias, sino que potenciar la inversión. Avanzar hacia la recaudación progresiva, robustecer los sistemas de protección social, reestructurar los sistemas de educación y salud e impulsar políticas transversales, industriales sectoriales y de género para un nuevo modelo de desarrollo”. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-insta-la-construccion-nuevos-pactos-politicos-sociales-que-promuevan-la>. Además, la desigualdad será aún más profunda en cuestión de género: ver https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women?gclid=CjwKCAjwsNiIBhBdEiwAJK4khsIPYKlsoN03mWgFl5ZwYv_X8luJUOoTTCRglmDy5L6kpjVCQR-PKXBoCXpsQAvD_BwE

¹⁰ Investigación publicada por el grupo France Médias Monde sobre el informe periodístico coordinado por *The Bureau of Investigative Journalism* en Londres y *Ojo Público* en Perú, reveló que Pfizer abusó de su poder de negociación para vender su vacuna a los países sudamericanos, bajo exigencias extremas, disponible en: <https://www.rfi.fr/es/programas/vida-en-el-planeta/20210226-pfizer-exige-condiciones-abusivas-a-pa%C3%ADses-sudamericanos-para-vender-vacunas>

Quizá éstas sean algunas de las tantas preguntas que todos nos hacemos. Sin embargo, hay una sola certeza: los momentos de crisis traen aparejadas rupturas, cambios, transformaciones, y, posiblemente, sea el momento oportuno para pensar cómo nos enfrentaremos como abogados del Estado al mundo que viene y cuáles serán los principales desafíos que encontraremos.¹¹

I. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SUS FUNCIONARIOS Y LOS MODELOS ANACRÓNICOS

Los retos que nos encontramos cuando hablamos en forma genérica de funcionarios públicos no son exclusivos de este tiempo, sino que son continuos, dinámicos, y que van adaptándose a distintas realidades. Se ha dicho que ningún otro derecho es tan dinámico como el derecho administrativo, que su interés consiste en las grandes transformaciones (Ospina Garzón, 2014), y que por ello:

[...] el Derecho administrativo se adapta a modelos políticos distintos, se modula por la economía, se convierte en instrumento de la democracia o en su enemigo, responde a las necesidades actuales de la sociedad, como la rapidez y la facilidad de la información, el medio ambiente y la mundialización¹² [...]

Estas afirmaciones recobran importancia si consideramos que el derecho constitucional argentino, que condiciona al derecho administrativo, reconoce un modelo liberal de Constitución, que en cierta forma se ha (mal) interpretado que da preminencia a la *libertad* por

¹¹ [...] "Porque si la gestión pública no mira al futuro, mal puede mirar al pasado. Porque sin planificación no hay control de gestión para evaluar si se alcanzaron o no las metas. Por lo tanto, reconciliar los tres tiempos –futuro, presente y pasado– de la gestión pública será otra prioridad de la cargada agenda de largo plazo que nos dejará la pandemia, más allá de la inevitable atención de la coyuntura". En: Oszlak, Oscar, El Estado después de la pandemia COVID-19, CUI NAP 11, Cuadernos del INAP, Argentina Año 1, 2020, p. 15-16, disponible en; https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinaap_11_2020.pdf

¹² Devolvé, Pierre, *Le droit administratif*, 3 edición, Dalloz, Paris, 2002, p.1, citado en Ospina Garzón, Andrés Fernando y Montaña Plata Alberto, (editores) *La Constitucionalización del Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014, p.11.

sobre la *igualdad*. Entre los falsos dilemas que encuadran aquellas viejas discusiones de si el derecho administrativo responde al modelo continental francés, que daba preminencia a la igualdad por sobre la libertad, o al modelo inglés que privilegiaba la libertad por sobre la igualdad (Cassese, 2014), como construcciones teóricas, responden a modelos puros y no reales. El derecho administrativo argentino ha sido el resultado de una construcción jurisprudencial de fuentes jurídicas diversas¹³, que debe, como todo derecho, acompañar las transformaciones sociales sin darle la espalda a la sociedad¹⁴.

Es natural que en el transcurso de una crisis sanitaria mundial haya quedado en evidencia el rol central del Estado en la defensa de los intereses públicos y la capacidad de adaptación de la administración pública¹⁵

¹³ Mientras el derecho constitucional argentino tiene como fuente directa la constitución de Estados Unidos, el derecho administrativo tiene como fuente al derecho francés, por lo tanto la importante labor de la jurisprudencia argentina ha armonizado estos orígenes y tuvo como consecuencia la elaboración de un derecho administrativo con matices propios. Las peculiaridades del derecho administrativo argentino consisten en que: a) los conflictos de los particulares con la administración son juzgados por tribunales judiciales (jueces ordinarios), como en el sistema norteamericano, y b) mantiene un régimen de *dualidad de normas*, con ciertos principios surgidos del derecho administrativo francés. En síntesis, el derecho administrativo argentino es un *sistema de unidad de jurisdicción y dualidad de normas*. En: MAIRAL, Héctor A. "Algunas Reflexiones sobre la utilización del Derecho Extranjero en el Derecho Público argentino", AA.VV., Estudios de Derecho Administrativo II, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, p. 48 a 53; MARCER, Ernesto A. *Demandas contra el Estado*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2004, pp. 21 a 25; MAIRAL, Héctor A., *El Control Judicial de la Administración Pública*, Depalma, Buenos Aires, 1985, pp. 17 y 18.

¹⁴ [...] debe acompañar las transformaciones sociales que se reflejan en el Derecho, en el rol del Estado frente a la sociedad, en lo que se espera del Estado y en lo que se espera de la administración; en fin, el rol del ciudadano frente al poder público y viceversa. Cuando de espaldas a la sociedad el derecho administrativo se resiste al cambio, se muestra anacrónico, obsoleto e incluso irritante." En: Devolvé, Pierre, *Le droit administratif*, 3 edición, Dalloz, Paris, 2002, p.1, citado en Ospina Garzón, Andrés Fernando y Montaña Plata Alberto, (editores) *La Constitucionalización del Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014, p.11.

¹⁵ Recopilación de datos relativos a las actuaciones de las administraciones públicas con relación a la Pandemia, realizado por el Centro Latinoamericano

a las nuevas necesidades¹⁶. También lo es que resurjan ejes de discusión en torno a las realidades y necesidades de la democracia, la función pública, las libertades individuales y la igualdad¹⁷, entre tantos puntos de inflexión¹⁸, como el que nos compete en este artículo: la formación de quienes defiendan los intereses de la Nación.

Si bien es cierto que dar respuesta a estas necesidades conlleva una política a largo plazo¹⁹, es importante garantizar una continua y permanente capacitación a quienes representen los intereses del Estado, para la inclusión de nuevos paradigmas que acompañen y apoyen las

de Administración para el Desarrollo, CLAD, disponible en: <https://clad.org/2020/04/21/noticias/recopilacion-de-datos-relativos-a-las-actuaciones-de-las-administraciones-publicas-con-relacion-a-la-pandemia/>

¹⁶ Ibarra Vilma, *Gestión Jurídica de la pandemia: la estrategia para la mejor*, Escuela de Abogados del Estado, 27 de julio de 2021, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XR83jKYIZAE>. “Cómo se vivió, qué se pensó, qué desafíos nos encontramos, cuáles fueron las problemáticas complejas a las cuales nos enfrentó la situación de la pandemia. Porque ninguna actividad jurídica, ninguna actividad en general, pero la jurídica en particular no se puede llevar adelante sin contexto, sin entender el contexto. Pensar en la pandemia nos obliga a pensar, adaptar, el modo de tomar decisiones, modos de trabajar en equipo [...]”

¹⁷ Muy presente también esta discusión en Francia respecto de la decisión del gobierno de Macron de exigir la cartilla de vacunación para poder ejercer libertad de circulación, y la obligatoriedad de la vacuna a ciertos sectores.

¹⁸ [...] “Si el Estado no está capacitado para comprender los riesgos que trae aparejado el desarrollo e implantación de ciertas innovaciones tecnológicas, así como de regular sus consecuencias negativas, la sociedad puede verse expuesta a la voracidad de empresas y emprendedores para los cuales las consideraciones éticas o morales no cuentan, primando solo los criterios puramente mercantiles que inspiran la producción de los bienes o servicios que vuelcan al mercado”. En: Oszlak, Oscar, *El Estado después de la pandemia COVID-19*, CUI NAP 11, Cuadernos del INAP, Argentina Año 1, 2020, p. 20, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_11_2020.pdf

¹⁹ [...] “Es cierto que toda forma social y estatal tuvo sus problemas de funcionarios, un modo propio de plantearlo y resolverlo, un sistema de selección, un tipo de funcionario a educar [...] Pero si es verdad que toda forma social y estatal nueva tuvo necesidad de un nuevo tipo de funcionario, es verdad, también, que los nuevos grupos dirigentes nunca pudieron prescindir, al menos por un cierto tiempo, de la tradición y de los intereses constituidos antes de su advenimiento.” En: GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Ediciones Nueva visión, Madrid, 1980, p. 90.

transformaciones sociales, sin perder el eje que es –siempre, para una Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado- el interés público.

En ese sentido, distintos enfoques sobre las burocracias y los funcionarios de carrera fueron discutidos en la literatura jurídica, entre otros, Max Weber, enfrentó la idea de “repartición de cargos” que se hizo en los partidos tradicionales o en algunos Estados con bipartidismo, con su opuesta, tendiente al desarrollo de los funcionarios modernos, como fuerza profesional de intelectuales altamente especializados, a través de un largo período de preparación, de un honor de status muy refinado y de una conciencia de la integridad (Weber, 2010).

Max Weber, casi un cultor de la idea de burocracia, determinó la tradicional división entre “funcionarios políticos” y “funcionarios profesionales”. Mientras los primeros pueden ser trasladados o destituidos a voluntad y en cualquier momento, los segundos gozan, en contraste, de independencia y estabilidad. Entre los funcionarios políticos, decía, se incluye la tarea de mantener “la ley y el orden” o sea las relaciones de dominio existentes (Weber, 2010). En cambio, el verdadero funcionario según su auténtica vocación, no debe hacer política, sino administrar imparcialmente (Weber, 2010). Para el autor el tipo de funcionario “legal-racional” se capacita, ingresa por concurso, examen o título, y se perfecciona constantemente.

Las críticas al modelo puro weberiano giraron en torno a la rigidez y consecuente poca flexibilidad de los “especialistas”, incluso de las estructuras organizativas centralizadas (Oszlak, 2003). En contraste, surgió la corriente de la *nueva gestión pública*, basada en la flexibilidad, y en una visión neoliberal, al menos en la variante aplicada en América Latina, con hincapié en el rol de los costos de transacción y los incentivos para los empleados y las agencias públicas, a partir del establecimiento de metas de desempeño, rendición de cuentas, y gestión por resultados (Oszlak, 2003).

Las burocracias han provocado interesantes debates en relación a los funcionarios de carrera, los funcionarios políticos, la profesionalización, la selección, ingreso y permanencia, etc²⁰. Estas discusiones

²⁰ [...] “Sobre la burocracia, 1) El hecho de que el desarrollo histórico de las formas políticas y económicas se fuera formando un tipo de funcionario “de carrera”, técnicamente adiestrado en el trabajo burocrático (civil y militar...),

maniqueas entre modelos puros y opuestos, y que llevaron a una dicotomía entre las democracias y las burocracias (entre la idea de gobierno político y la idea neoliberal de “gobernanza”, continuadora de la tecnocracia)²¹, condujeron a Norberto Bobbio, acaso el mayor politólogo del siglo pasado, a sostener que estos conceptos históricamente estaban mucho más vinculados de lo que su contraposición podía hacer pensar, y que, en ese sentido:

Todos los Estados que se han vuelto más democráticos a su vez se vuelven más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización. La prueba está en que hoy el desmantelamiento del Estado benefactor, que ha necesitado un aparato burocrático que nunca antes había conocido, esconde el propósito, no digo de desmantelar, sino de reducir, bajo límites bien precisos, el poder democrático (Bobbio, 2014).

Estos debates conllevan visiones del Estado muy dispares, que versan sobre el rol del Estado (en cuanto a su tamaño, a cómo se gestiona, la pertinencia o no de trazar un paralelo con la gestión empresarial, si se privilegia la política, la visión estratégica del Estado, el gobierno de los Ceos, entre tantas aristas sobre el mismo debate que podríamos desarrollar²²). Sin embargo, la cuestión respecto de la

tiene una importancia primordial en la ciencia política y en la historia de las formas estatales”. En: Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Ediciones Bnueva visión, Madrid, 1980, p. 90.

²¹ Consideraba Bobbio que si “en la sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice; en la sociedad burocrática, por el contrario se mueve del vértice a la base”. Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, FCE, México, 2014, p. 42.

²² En los 90, luego de la caída del Muro de Berlín, se traslada al sector público un concepto que nace en el sector privado, más propiamente en la Administración de Empresas: se instala la (nueva) “gobernanza” frente a la idea (vieja, y demasiado “política”) de “gobierno”. Se asume que la historia (política) toca a su fin (se pasa de la mirada dura de la filosofía política, de la “ontología”, a la premisa del pensamiento “débil”, la ética “indolora”, asistimos al crepúsculo del deber social, el hiperindividualismo de mercado donde lo único que importa es lo “privado”, ya no se habla de “deberes”, dirá John Finnis, solo de “derechos”), que ya no deberían existir tantos “conflictos” y que por ende la idea de gobierno cede su lugar a la técnica de gestión empresarial del Estado (“gerenciado”) y “apolítico”. Eficaz.

democratización es un tema pendiente, y no sólo “en la gran empresa y en administración pública” como afirmaba Bobbio²³.

He aquí uno de los grandes debates de nuestro tiempo: el proceso de democratización de la sociedad. Para ser más específicos al tema de este artículo, no podemos negar la necesidad de burocracias profesionalizadas, en continua formación y actualización, pero tampoco caer en la trampa de la exaltación de la desfigurada “meritocracia” que poco tiene que ver con el “mérito” sino con los déficits sociales en materia de igualdad²⁴.

II. ¿BUROCRACIAS DE LAS ÉLITES O PARA LAS ÉLITES?

La gran nobleza de escuela es una gran nobleza de Estado. Está consustanciada con el Estado a cuyos “intereses superiores” sirve, en nombre de la idea de dedicación de “servicio público” -en la medida en que, haciéndolo- sirve a sus propios intereses” (Bourdieu, 2013)

Sabino Cassese, para describir cómo funcionaba el anclaje de la Administración Pública en el Ejecutivo en Francia a lo largo de la historia, representaba tres modelos: 1.- el del Siglo XIX, denominado *deputé-fonctionnaire*, bajo Louis Philippe, según el cual el 62% de los empleados del Parlamento eran funcionarios públicos, por lo que el gobierno debía su supervivencia al modo en que lograba gobernar la carrera de sus empleados²⁵. 2.- el modelo de la tercera y cuarta República,

²³ [...] De cualquier manera, una cosa es cierta: los dos grandes bloques de poder descendente y jerárquico en toda sociedad compleja, la gran empresa y la administración pública, hasta ahora no han sido afectadas por el proceso de democratización; y hasta que estos dos bloques resistan las presiones de las fuerzas que vienen de abajo, no se puede decir que la transformación democrática de la sociedad se haya realizado Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, FCE, México, 2014, p. 66.

²⁴ El mérito no tiene que ver, con la mirada neoliberal asume e impone como natural, con los logros individuales, sino sociales. Nadie logra nada “solo” sino siempre en relaciones simétricas o asimetrías con otros. La corrección de las asimetrías es lo que termina con la desigualdad “elitista” que está en el trasfondo del “mérito” educativo. Para el empleo público, nuestra constitución no habla de mérito, habla de idoneidad. Alberdi en este punto se distancia de su fuente norteamericana.

²⁵ Cassese, Sabino, *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014, p-71.

en la cual gobernaba la alta Administración y ella constituía un paliativo a la inestabilidad del gobierno. 3.- el tercer y actual modelo, continuamente sometido a discusión, de la compenetración de las élites política y administrativa²⁶.

Este último es el de la función pública mediante la elección relacionada al “mérito” para ocupar los cargos más altos de la Administración, que se formarán, según varios autores clásicos: *con los mismos principios y una configuración unitaria e interdependiente*²⁷, y que en cuanto a la política, esta organización de la función pública introduce un *personal adiestrado, bien seleccionado, relativamente homogéneo y capaz de gestionar al Estado*²⁸. Este es el caso de la Escuela Nacional de Administración de Francia.

II.i. Escuela Nacional de Administración (ENA)

La ENA fue creada por ordenanza del 9 de octubre de 1945, luego de la segunda guerra mundial, con la finalidad de organizar al funcionario público²⁹ y lograr estabilidad administrativa y política. Para ello se creó una Comisión de Reforma de la Administración Pública³⁰, durante la presidencia del general Charles de Gaulle³¹.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid

²⁸ D. Chagnollaud, *La haute administration au pouvoir? Les “grands commis” de la IV République*, en *Pouvoir*, n.76, 1996, p.107 ss, citado en: Cassese, Sabino, *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014, p. 71.

²⁹ Página oficial de L'École Nationale d'Administration, disponible en: <https://www.ena.fr/Ecole/Qui-sommes-nous/Histoire>

³⁰ Entre los antecedentes de la decisión de crear una carrera de formación y “transformar la estructura de la Administración Pública” francesa se encuentran enunciados conceptos democratización e igualdad de oportunidades. La misión provisional de reforma de la administración fue encargada al Jefe de Gobierno y dirigida por Maurice Thorez, Vicepresidente del Consejo y Secretario General del Partido Comunista.

³¹ De la ENA han salido varios presidentes de la República, como Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, François Hollande y Emmanuel Macron.

En una comparación rápida (ENA-ECAE), digamos que la ENA funciona para formar y seleccionar a toda la Administración Pública (de Francia); la ECAE, por contraste, tiene por función seleccionar y formar solamente al cuerpo de abogados del Estado Argentino. No a toda la Administración pública.

Con los años, la ENA se fue tornando cada vez más competitiva, los exámenes de ingreso se caracterizaron por la rigurosidad, sólo el 10% de los aspirantes logran ingresar, lo que favoreció, con los años, a una determinada clase social, que reuniese ciertas condiciones específicas en la exclusividad de su ingreso³². Una vez ingresados reciben un salario en calidad de funcionarios, y tienen la obligación de trabajar para el Estado, al menos, durante una década. El primer año consta de un curso de preparación y otro de prácticas. Los estudiantes reciben clases de profesores invitados que son por lo general funcionarios superiores de la administración. Tras la graduación, se ofrece al estudiante un empleo en la administración pública, y los estudiantes que hayan obtenido los mejores resultados académicos tienen la posibilidad de escoger entre las vacantes disponibles.³³ Estas prácticas, “de determinismo y corporativismo”, duramente criticadas por Macron, exegresado de la ENA, son, a primera vista, anacrónicas.

Tanto los informes realizados en los años 1969, 2003 y 2020, como las críticas de estudios sociológicos sobre la composición de quienes conforman la ENA, coincidieron en que los estudiantes provienen de sectores sociales medio-altos, principalmente de hijos de ejecutivos del sector privado, de varias generaciones de profesionales, altos funcionarios de la administración pública, también egresados de las grandes

³² Esta es la base de la crítica de Pierre Boudieu a la ENA. Quienes llegan a los altos cargos de Francia: todos son de París, casi nadie del interior, casi todos son hijos o sobrinos de familias profesionales, vinculadas a la universidad y la “alta” cultura, con acceso a formación que luego es evaluada en los cursos de ingreso. Esto genera endogamia (la “nobleza”) en el Estado. Esta crítica ha sido dirigida en nuestro país contra el ISEN, de la Cancillería. Ningún “mérito” se construye solo. Por eso impugnamos la idea demasiado genérica y potencial de igualdad de “oportunidades”, considerando más atinado y oportuno el concepto “igualdad de derechos”.

³³ Página oficial disponible en: <https://www.ena.fr/Ecole/Qui-sommes-nous/Histoire>.

escuelas de formación; que la mayoría están radicados en París, asistieron a educación privada, consumen los mismos contenidos culturales, se informan por los mismos periódicos (Bourdieu, 2013), es decir que pertenecen al mismo estrato social o “casta privilegiada” (Informe Yves-Thibault de Silguy, 2003; Informe Thiriez 2020).

Más allá de los propósitos de su creación, mediante la ordenanza de 1945, de democratizar la función pública, es actualmente acusada de privilegiar y reproducir una élite política³⁴, económica y social³⁵. Si bien no fue uno de los reclamos explícitos de los descontentos sociales manifestados por los chalecos amarillos en las protestas de 2018, se enmarca en la reforma del Estado planteada por el gobierno francés para dar respuesta a una situación de privilegio que produce cada vez más rechazo³⁶.

Macron requirió a uno de sus asesores, Frédéric Thiriez, también exenarca, la elaboración de un informe sobre la situación de la alta función pública. El informe conocido como *Rapport Thiriez*³⁷ realiza una serie de propuestas, entre las que se anuncia que la ENA será reemplazada por una nueva institución más accesible para los estudiantes de orígenes modestos, y con mayor representación geográfica, ambas realidades que habían sido advertidas en los informes realizados en 1969 y 2003³⁸. El diagnóstico del informe evidenció la falta o insuficiencia

³⁴ Disponible en: <https://revue-pouvoirs.fr/La-haute-administration-au-pouvoir.html>

“Por tanto, tienen que elegir entre la transgresión o el respeto de un patrón weberiano que definitivamente fija su lugar en la organización jerárquica. Sin ninguna otra racionalidad que el que les confiere su condición o las exigencias de su función, no tener otra estrategia que la defensa de un interés “general” o el de una “casta burocrática”.

³⁵ La edad de los alumnos oscila entre los 20 y los 30 años y tan solo una tercera parte son mujeres, provienen en un 70% de clases adineradas, en un 76% provienen de Sciences Po y las mejores calificaciones acceden a los cargos más relevantes del Estado o el Tribunal de Cuentas.

³⁶ Disponible en: https://www.lemonde.fr/education/article/2021/03/29/lena-ecole-aussi-convoitee-que-mal-aimee_6074789_1473685.html

³⁷ Informe Thiriez para la actual reforma de la ENA (2020). Disponible en: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/02/rapport_de_m_frederic_thiriez_-_mission_haute_fonction_publique_-_18.02.2020.pdf

³⁸ Los informes anteriores más destacados fueron: el *Rapport de la commission d'études des problèmes de l'École nationale d'administration*, de 1969, cuya comisión presidida por François Bloch-Lainé sugería el cierre de la ENA, entre

de diversidad, con una alarmante sobrerrepresentación de clases altas (70%), una distribución profundamente desequilibrada en relación al género (30% de mujeres), y un monopolio cuasi-parisino en las competencias y en los ingresos; entre otras falencias identificadas³⁹. En consecuencia, la tradicional ENA será reemplazada por el Instituto de Servicio Público, a partir del 1 de enero de 2022.⁴⁰ Lo que está claro es que se mantendrán los tres principios: 1.- *Excelencia* en el ingreso, 2.- *Ingreso por concurso*, 3.- *Sólida formación inicial de los candidatos admitidos*, sin perjuicio de su formación continua.⁴¹

Entre sus objetivos, el informe *Thiriez*, centra tres ejes de propuestas: 1.- *Abrir la alta función pública*, implica que todos los candidatos a la alta función pública, tras superar un concurso, deberán seguir un período de seis meses de formación común, para luego prestar servicios, al menos por un año, en la administración descentralizada o donde se requiera, en conformidad con las prioridades del Estado. Se suprimirán los altos cuerpos del Estado transformándolos en empleos funcionales (con matices en los cuerpos con funciones también judiciales: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, por ejemplo). La ENA sólo se mantendrá como “marca internacional”.⁴² 2.- *Diversificar el ingreso*, implica

otros motivos por la falta de democratización en el ingreso, la falta de representación e igualdad republicanas; y el Informe *Moderniser l'Etat: le cas de l'ENA*, 2003, presidido por Yves-Thibault de Silguy, enuncia como su antecesor los déficits democráticos y de igualdad, disponible en <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000172.pdf>

³⁹ Informe Thiriez para la actual reforma de la ENA (2020), p.4, traducción libre. Disponible en: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/02/rapport_de_m_frederic_thiriez_-_mission_haute_fonction_publique_-_18.02.2020.pdf

⁴⁰ Noticia disponible en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/04/08/emmanuel-macron-annonce-la-suppression-de-l-ena_6075996_823448.html

⁴¹ Informe Thiriez para la actual reforma de la ENA (2020), p.3, traducción libre. Disponible en: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/02/rapport_de_m_frederic_thiriez_-_mission_haute_fonction_publique_-_18.02.2020.pdf

⁴² Informe Thiriez para la actual reforma de la ENA (2020), p.4-5, traducción libre. Disponible en: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/02/rapport_de_m_frederic_thiriez_-_mission_haute_fonction_publique_-_18.02.2020.pdf

generar pruebas de acceso menos académicas, menos discriminatorias socialmente y más operativas, se realizarán pruebas psicotécnicas no puntuadas, se descentralizará en todo el territorio y en el exterior las “clases de preparación” para el ingreso. Se fomentará un concurso especial destinado a hacer efectiva la igualdad de oportunidades (criterios académicos combinados con criterios sociales, y se brindará apoyo social para la preparación de los exámenes), además en los criterios para la distribución de funcionarios mediante licitaciones, y se podrá requerir un 50% de representación de mujeres para los altos cargos decisivos. Quizá uno de los puntos más discutidos, es que junto a la vía de acceso ordinaria (por concurso) se establecerá una vía de acceso profesional (con modulaciones en sus exigencias y en su duración, que podrá estar reservada al 50 por ciento de las vacantes). 3.- *Dinamizar las carreras*, significa la revisión de las competencias de los altos funcionarios dando un espacio mayor a la innovación, comunicación, cultura de resultados y gestión (liderazgo) de equipos. Los cuadros superiores serán evaluados en sus resultados de gestión, en base al mérito, formación continua, y se fortalecerá el atractivo de la carrera pública, pero también, se facilitará la movilidad interprofesional con el sector privado. Es decir, propone que el funcionario público pueda retornar del sector privado, con un máximo de cinco años, a las vacantes del sector público, mediante un seguimiento personalizado. Además, mantiene la contratación de personas del sector privado, sin concurso, y prevé la actualización de salarios para ser más competitivos con cargos similares en el sector privado, y el anuncio del seguimiento de ciertas recomendaciones de la OCDE. Este último punto, bastante llamativo, por cierto.

En respuesta a la política anunciada por Macron, la *Conférence des Présidents d'Université*, CPU, que representa a los rectores de las universidades, acogió con agrado el objetivo de estrechar las relaciones entre los altos cargos de la administración pública y las casas de altos estudios, sin embargo manifestó que si se pretende una verdadera reforma esta no podría significar únicamente un cambio de nombre, o simples modificaciones a lo existente, sino que enumeró las condiciones necesarias para que la reforma sea en profundidad.⁴³ Para

⁴³ Ver el comunicado de CPU: <http://www.cpu.fr/actualite/creation-de-linstitut-du-service-public-la-cpu-salue-la-volonte-de-rapprochement-entre-la-haute-fonction-publique-et-luniversite/>

ello, la CPU, sostuvo que era necesario: 1.- Combinar la formación de altos funcionarios del Estado con la investigación universitaria, especialmente en ciencias humanas y sociales, para comprender las complejidades y necesidades de la sociedad. 2.- Organizar programas de formación de los estudiantes en las diversas regiones del país, y no solo en el área donde fueron asignados. 3- Lograr el ingreso a puestos de alto nivel de la función pública a una diversidad social y cultural más amplia. 4.-Introducir o aumentar la oferta de formación continua durante toda la vida.⁴⁴

El anuncio causó adhesiones y desconcierto por las reformas relacionadas a la “democratización” del ingreso y, quizá, no tuvieron repercusiones semejantes las referentes a la “agilización” de la administración pública.⁴⁵ ¿Por qué no tuvo el mismo eco el plan de renovación de la administración pública que toma más conceptos provenientes del sector privado que del sector público?, ¿se parecen estos conceptos a los de la *nueva gestión* pública del gobierno de los Ceos?, ¿hay un doble estándar en anunciar la democratización e igualar el empleo público con el empleo privado?, ¿quién podría estar en contra de “agilizar” la administración pública?, sin embargo, ¿a qué se refieren con agilizar?

La ordenanza 702 de junio de 2021⁴⁶ creó el ISP. Sin embargo, las cuestiones relacionadas a la forma en que se realizarán los traspasos de la gestión privada a la alta función pública serán regulados -en cuanto al tipo de contratación, remuneración, situación laboral, entre otras especificaciones- en reglamentaciones posteriores, a la par que dejó vigente el art. 59 de la ley de transformación pública de 2019, que permite la contratación de ejecutivos del sector privado en cargos de la alta administración pública.

Más allá de que estos interrogantes que iremos descifrando con el correr de los meses, el gran anuncio realizado por el gobierno francés

⁴⁴ Ver el comunicado de CPU: <http://www.cpu.fr/actualite/creation-de-linstitut-du-service-public-la-cpu-salue-la-volonte-de-rapprochement-entre-la-haute-fonction-publique-et-luniversite/> y comunicado sobre la visita al presidente Macron <http://www.cpu.fr/actualite/la-cpu-recue-par-le-president-de-la-republique/>

⁴⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, página oficial. Noticia disponible en: <https://clad.org/2021/04/20/noticias/supresion-de-la-ena-francesa/>

⁴⁶ Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043590607>

vuelve a colocar en el debate temas de trascendental importancia como la función pública y la formación de quienes representen a los intereses de la Nación. Debates que nos debemos también por estas latitudes.

II.ii. Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado - ECAE

El Cuerpo de Abogados del Estado, creado mediante la Ley 12.954 de 1947, en el marco del plan quinquenal del Gobierno del General Perón, es el órgano encargado del asesoramiento jurídico y de la defensa del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la Administración Pública Nacional.

El ingreso y promoción en el Cuerpo de Abogados del Estado requiere de una serie de requisitos señalados en los artículos 14 y 15 de la Ley N° 12.954 y la capacitación de los abogados del Estado compete a una unidad académica, creada en el ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación, mediante el Decreto N° 754/94: la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (Goett, 2020).

La Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado se compone de tres áreas: de formación, investigación y pedagógica. La ECAE fue planificada para que los egresados obtuvieran una capacitación académica pero con un enfoque en la práctica del abogado del Estado, tanto en el asesoramiento jurídico, su defensa en juicio, como en las demás tareas propias del abogado del Estado. Además de los programas de formación, diplomaturas, maestrías, en conjunto con universidades nacionales, con las que mantiene un fuerte vínculo académico y de práctica profesional, las actividades desarrolladas desde la ECAE han respondido a problemáticas sociales que adquirirían un protagonismo esencial en las políticas públicas (Goett, 2020). En ese sentido, la formación de los “abogados de trincherá”, desde la ECAE, es irremplazable y estratégica para los intereses del Estado, que son, en fin, los intereses de los ciudadanos.

II.iii. Profesionalización e Idoneidad

Desde la ECAE apostamos a la excelencia en materia de formación académica, mediante la oferta de cursos con alto contenido teórico-académico y con la dotación de habilidades profesionales adquiridas en la práctica en la defensa de los intereses del Estado. Estamos convencidos

de que la defensa del Estado debe estar en manos de los profesionales más aptos y mejor formados, porque son ellos, en definitiva, quienes defienden los intereses de todos sus habitantes.

De las experiencias en Argentina, quizá la más significativa, en materia de reclutamiento de funcionarios públicos en base al mérito, es la del Instituto del Servicio Exterior de la Nación⁴⁷, fundado en 1963 por iniciativa del Canciller Carlos Muñiz⁴⁸, durante la presidencia de José María Guido⁴⁹. Desde el momento de su creación ha desarrollado una labor continua de formación de profesionales diplomáticos.

Durante la presidencia de Alfonsín, tomando la experiencia del modelo francés, se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que si bien no replicaba integralmente a la ENA, introducía como práctica la selección objetiva, la formación intensiva y el progreso de carrera pautado y competitivo (Dalbosco, 2015). Sin embargo, no tuvo continuidad, como ocurre con muchas políticas públicas⁵⁰. A pesar de

⁴⁷ “La carrera diplomática estuvo reglamentada desde los primeros años de la vida constitucional, pero hasta la segunda mitad del siglo XX el ingreso a ella se hacía generalmente por cooptación y se restringía a un perfil de funcionario que, aunque no se pudiera asimilar completamente a la tradición aristocrática, poseyera un nivel de ilustración de medio a alto, y dominase un idioma extranjero como condición primordial” En: DALBOSCO, Hugo, *Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina*. Revista Cultura Económica, Año XXXIII, N° 90, 2015, p. 36. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2079/1/lecciones-carrera-diplomatica-formacion.pdf>

⁴⁸ El 10 de abril de 1963 mediante el Decreto-Ley N° 2707, a raíz de una iniciativa de Carlos Muñiz, Canciller del Presidente José María Guido. En 1975 la Ley del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957 reconoció al ISEN como organismo único de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación, cuya misión fundamental es “afirmar y desarrollar la vocación profesional, los principios éticos y morales y la convicción patriótica que informan la conducta de los aspirantes a la carrera diplomática.” DALBOSCO, Hugo, *Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina*. Revista Cultura Económica, Año XXXIII, N° 90, 2015, p. 36. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2079/1/lecciones-carrera-diplomatica-formacion.pdf>

⁴⁹ ISEN, página oficial, disponible en: <https://isen.cancilleria.gob.ar/inicio>

⁵⁰ En los años ‘90, el ministro Cavallo también intentó la organización de un cuerpo de élite, pero enfocado en el área económica. El Instituto Superior de

que existieron experiencias de profesionalización de las burocracias a lo largo de la historia argentina, ninguna otra reunió las características típicas de los ideales weberianos (selección y carrera por mérito, aptitud técnica, prestigio social⁵¹). Quizá entre los debates actuales debamos definir lo que entendemos por “mérito”, ya que:

La diversidad de métodos de contratación y de los concursos en sí difiere entre países y se relaciona con diferentes concepciones del concepto “mérito”. A diferencia de Alemania y Reino Unido y, en menor medida, en Italia, la noción de mérito en Francia está mucho más centrada en las habilidades académicas que en el desempeño profesional y el potencial humano (Yves-Thibault de Silguy, 2003)⁵²

Uno de los conceptos a dilucidar, entonces, es el de entender el mérito. Cuando se piensa en la formación del abogado del Estado se incluyen contenidos académicos, brindados por profesores de Universidades y el conocimiento práctico de los funcionarios del Estado.

Economistas de Gobierno (ISEG) fue creado en el ámbito del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Decreto N° 1921/94). Los candidatos seleccionados, graduados en disciplinas afines, luego de completar el programa obtenían, además de un cargo en el área económica, un título de postgrado (Magister en Economía de Gobierno). El ISEG fue discontinuado por la vía presupuestaria, primero y suprimido finalmente en 2000. (...) Por una iniciativa del INAP en 2007 se creó el Programa de Formación para las Carreras de Estado, integrado inicialmente por una Especialización en Dirección Pública y un Posgrado en Gestión de Organizaciones Públicas. El universo de referencia eran los directivos y los profesionales de la administración y se buscaba homogeneizar e integrar la formación del segmento superior de la administración. Aunque el Programa fue lanzado oficialmente, no se llegó a organizar en su formato original y, en su lugar sólo pudieron lanzarse formatos especializados relacionados con otros centros de capacitación de la administración pública como la Escuela de Abogados del Estado. En: DALBOSCO, Hugo, *Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina*. Revista Cultura Económica, Año XXXIII, N° 90, 2015, p. 40. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2079/1/lecciones-carrera-diplomatica-formacion.pdf>

⁵¹ Ibid. Falta un escalafón propio para los y las abogadas del Estado. Su creación es parte de la jerarquización profesional.

⁵² Informe *Moderniser l'Etat: le cas de l'ENA*, 2003, presidido por Yves-Thibault de Silguy, página 27, disponible en <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000172.pdf>

He aquí un dato importante, la OCDE al analizar los programas de formación de las escuelas de gobierno diferencia aquellas que tienen como finalidad una capacitación al estilo universidad de aquellas de formación técnica del funcionariado⁵³. En el caso de la ECAE, el abogado del Estado debe completar su formación con una conjunción de saberes teóricos y prácticos. La formación teórica es fundamental para “pensar” la abogacía pública, y la formación práctica para desarrollar habilidades y talento en campo.

Podemos contrastar entonces el *mérito*, como un logro del individualismo, vinculado a falsa comprensión de que el esfuerzo personal lo hace merecedor del logro obtenido en una competición. En ese sentido, pertenecer a una clase de privilegio no es mérito personal. Sólo puede existir mérito si fueron garantizadas mínimamente las condiciones de partida. La *idoneidad*, que introdujo como novedad Alberdi, en el art. 16 de nuestra Constitución Nacional, es un concepto más amplio vinculado a la aptitud (Marienhoff, 1998), esto significa conocimientos académicos, prácticos, habilidades técnicas, de talento humano, y de compromiso con la cosa pública, en palabras de Jèze (Schreginge, 2019).

La meritocracia, sin condiciones reales de igualdad de oportunidades/derechos, finalmente, reproduce a los sectores privilegiados que tienen una única finalidad: mantener el *statu quo*. Justamente, es el rol opuesto al de defender en la trinchera el interés de todas y todos.

Esto no excluye el carácter –pro interés público– de exigencia creciente de los programas y capacitaciones que se imparten desde la ECAE. Esa exigencia es imperiosa para que los abogados del Estado, mejor preparados, no pierdan juicios que le salen muy caro al Estado. Y también para que los abogados del Estado no tengan, por deficiencias en la formación pública, en la formación que imparte el Estado, que ir a buscar en espacios privados herramientas para hacer mejor su trabajo público. Queremos terminar con esta contradicción. Así como el ISEN capacita con rigor al servicio diplomático, la ECAE forma al servicio

⁵³ OCDE, (2017), “Innovating in schools of government programmes” in National Schools of Government: Building Civil Service Capacity, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/national-schools-of-government/innovating-in-schools-of-government-programmes_9789264268906-6-en#page11

jurídico de la Nación con criterios de exigencia y solidez académica, para que puedan representar mejor el interés público argentino. Esta exigencia es en beneficio de la sociedad en su conjunto. Este “mérito” (seleccionar a las mejores cabezas, tanto en el ISEN como en la ECAE) no es en provecho individual, sino colectivo. Allí entendemos que el “Mérito” si se justifica, porque cobra otra dimensión: que es poner el Estado en las mejores manos. Que el talento quede del lado público. No privado. La ECAE comparte la crítica al mérito en una mirada individualista. Pero sí apuesta por la construcción colectiva (del “mérito”⁵⁴): de allí la importancia del carácter de “cuerpo” del cuerpo de Abogados del Estado.

III. DEMOCRACIA, IGUALDAD Y FEDERALISMO

Las piezas sobre derechos fundamentales pueden ser simplificadas o quedar resumidas en la majestuosa invención de 1789: libertad, igualdad, fraternidad, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” (Ferreyra, 2020) [...] Sin embargo, no alcanza por ser tratados por el orden jurídico de un modo igualitario, con abierto y fundamental respeto a nuestras diferencias, aún con el escrutinio más riguroso [...] La desigualdad social es una deuda pendiente que martiriza el presente y configura un futuro lleno de desventajas para la mayoría de sus habitantes (Ferreyra, 2020)

Igualdad ante la ley ha representado un fundamento del Estado liberal, la igualdad de oportunidades representa un fundamento del Estado de democracia social⁵⁵. Este principio apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales (Bobbio, 1993).

⁵⁴ Ingenieros, José. *El hombre mediocre*. Ed. Losada. Buenos Aires. 1989.

⁵⁵ Bobbio, Norberto, *Igualdad y Libertad*. Como dijimos antes, nosotros creemos en la igualdad material de derechos más que en la igualdad formal de oportunidades. Es la única forma de construir una democracia sustantiva y no una “cáscara” democrática en un mar de desigualdad y privaciones. Una sociedad pobre no puede llamarse “democrática”. Ha dejado de serlo. La desigualdad interpela a la democracia, que se sostiene sobre la participación civil en condiciones de “autonomía”.

El principio de no-discriminación encierra una concepción muy limitada de igualdad que no contempla la realidad social de grupos sistemáticamente sometidos, excluidos o sojuzgados por otros grupos dentro de una estructura social medianamente cristalizada (Sabba, 2007)

La introducción del artículo 75, inciso 23 y su reconocimiento implícito de la igualdad como no sometimiento, deben guiar nuestra más moderna interpretación del principio de igualdad ante la ley del artículo 16 de nuestra Constitución Nacional (Sabba, 2007)

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones, una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados [...] ⁵⁶. En ese sentido ha dicho:

[...] los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. ⁵⁷

Por lo tanto, el Estado argentino, en virtud del art. 75 inc. 23 puede implementar acciones positivas para generar situaciones de igualdad real. Asimismo, en virtud de la jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos, Argentina está internacionalmente obligada a hacerlo.

IV. VISIÓN NACIONAL, FEDERAL Y LATINOAMERICANA

Entre los objetivos de formación de las escuelas de administración pública que dependen del Estado existen diversas visiones en razón de

⁵⁶ Corte IDH. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246

⁵⁷ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18

los intereses específicos del Estado al que pertenecen⁵⁸. En ese sentido, no puede perderse de vista que Argentina es un país federal, con una inmensa diversidad geográfica, cultural y social, inserto en el continente más desigual del mundo, situación que será aún más agravada por la pandemia.

La política pública debe orientarse a atenuar las desigualdades estructurales y una de las formas de hacerlo ha sido a través de las políticas de cuotas o acciones positivas⁵⁹. Persisten barreras estructurales y una cultura basada en modelos patriarcales que se expresa⁶⁰, entre muchas otras manifestaciones, en el acceso desigual a la administración pública, como ha expresado el gobierno argentino mediante el decreto 720/2020⁶¹.

El objetivo debe ir orientado a la profesionalización y formación de excelencia en quienes tengan vocación de defender los intereses del Estado, cuya única condición indispensable para la admisión sea la idoneidad, garantizando la igualdad y la democratización para lograr una verdadera representación federal, diversa, heterogénea e inclusiva.

Las políticas públicas nacionales son soberanas, responden a las necesidades de los pueblos, y muchas veces fracasan porque provienen de otras latitudes, de debates ajenos. No podemos implantar modelos sino crear propios. No hay marcos teóricos separados de intereses concretos. Y los intereses no están desconectados entre sí. Cuando los

⁵⁸ OCDE, (2017), "Innovating in schools of government programmes" in National Schools of Government: Building Civil Service Capacity, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/national-schools-of-government_9789264268906-en#page45

⁵⁹ Entre las políticas implementadas para democratizar el acceso, se destaca la Ley de Cuotas Sociales sancionada en Brasil. Esta Ley establece la reserva de un mínimo del 50% de las plazas en las universidades e institutos federales para estudiantes de escuelas públicas. En ese porcentaje, hay una distribución para negros, mulatos e indígenas, proporcional a la composición de la población en cada estado del país. IPPDDH MERCOSUR. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/brasil-aprobo-la-ley-de-igualdad-de-acceso-a-la-educacion/>

⁶⁰ En el ámbito regional se ha planteado, principalmente, el aumento del número de mujeres en los cuerpos legislativos. Ver estudio de la CEPAL. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>

⁶¹ Muy importante que el gobierno nacional haya establecido por decreto No 721/2020 el Cupo Laboral Trans en el Sector Público Nacional, de ingreso de LGTBY al empleo público. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/234520/20200904>

países de América Latina reproducen o replican modelos extranjeros (la dogmática penal es un claro ejemplo, reproduciendo en Argentina o Perú el funcionalismo pensado para Alemania), no solo importan ideas que pueden no servir, sino que pueden ser abiertamente contraproducentes porque fueron pensadas para favorecer intereses que no son los propios. Necesitamos desarrollar un marco teórico adecuado a la tarea de un cuerpo de abogados de un Estado latinoamericano, con su particular realidad social e histórica. No hay conceptos neutrales. Menos en términos de soberanía de los Estados. Necesitamos construir aun un lenguaje propio para (defender) nuestro Estado argentino, acorde a los requerimientos de nuestro interés público. Argentina no es Francia y no es Dinamarca. Argentina es parte de una región lastimada que aun está reconstruyendo su historia y que debe lidiar con indicadores criminales de marginalidad y pobreza infantil. Esto no es algo ajeno a la “teoría” del Estado. Tampoco es algo ajeno al mundo del “comercio” global. Es parte de cómo nos posicionamos y nos defendemos jurídicamente. Replicar teorías (incluso progresistas) de otros continentes, puede no redundar en ningún resultado efectivo. Nuestra dura realidad social así lo demuestra. Falta pensamiento nacional, local, regional. Faltan voces propias. Falta una parte de nuestra historia.

La defensa del Estado debe ser prestigiada, honrada, socialmente reconocida. Para ello la ECAE busca jerarquizar el rol del Abogado del Estado. Ello sólo se logra mejorando sus condiciones de trabajo, su formación, su salario, su motivación y perspectiva para atraer a los mejores talentos a la defensa de los intereses de todos. Queremos que conceptos como “soberanía”; “interés público”, “espíritu de cuerpo” (algo denostado por Bourdieu) dejen de ser consignas o eslóganes vacíos, para ser principios para la acción⁶².

V. CONCLUSIONES

La verdadera “modernización del Estado” no es tornar al Estado en un ente de gestión costo-beneficio al estilo propio del mercado, sino

⁶² La mejor defensa de los intereses que son de todos (interés público) se logra incorporando a los mejores talentos y garantizando que la formación continua acompañe las necesidades del Estado argentino.

en una administración que de valor al “interés público” por sobre el (no en contra, pero sí por encima del) “interés privado”, que satisfaga las necesidades de la sociedad y se transforme con ella, invitando a la inclusión social, a la movilidad social ascendente, a la distribución más equitativa de la renta, en vistas a garantizar el derecho humano al desarrollo progresivo. Modernizar al Estado no es convertir al Estado en una empresa más. Es, por el contrario, dotarlo de un marco teórico adecuado a su historia y funciones, que es de lo que hoy mayormente carece, porque la filosofía política y el derecho “político” han resignado, con la teoría constitucional, buena parte de ese debate. Esa carencia se nota luego en la falta de argumentación de los abogados del Estado, que no encuentran los argumentos para defender y justificar su tarea en forma sólida y firme. Para defender mejor al Estado, necesitamos abogados que comprendan históricamente el significado de su tarea. El alcance conceptual de lo que están haciendo. Privarlos de ese “marco” no ha sido inocente ni casual. Fue la primera y más disimulada forma de “desarmar” al Estado: privar a sus abogados de un marco teórico preciso. De un lenguaje claro. De conceptos.

Macron decidió que la ENA representa un modelo anacrónico que se debe transformar con valores democráticos, de inclusión social, de diversificación social y geográfica, entre otros criterios que compartimos. No obstante, las visiones y el diagnóstico que realizaron lo hicieron sobre la realidad francesa y sobre las necesidades del Estado francés, que son no son los nuestro pero que podemos tomar para enriquecer nuestro debate.

Entre los aspectos no discutidos y que no generaron polémica de esta transformación de la administración pública en el país galo se incluyen concepciones más cercanas a las de la administración privada y a la visión empresarial para gestionar agencias estatales y ejercer altas funciones del Estado, cuando esas políticas han generado conflictos de intereses en estas tierras y cuando la pandemia ha demostrado la necesaria e indispensable visión de los abogados publicistas en defensa del interés público por sobre el interés privado.

La desconfianza en las instituciones públicas equivale al descreimiento en la posibilidad de una coexistencia mínimamente razonable y respetuosa de la dignidad, la diversidad, y la riqueza que ello trae aparejado. Por ello, la administración pública debe transformarse como la sociedad misma, representando al conjunto.

Es misión de la ECAE transmitir conocimiento y valores para la mejor defensa de los intereses públicos, que en definitiva son los intereses de la sociedad. En nuestro continente aprendimos que importar figuras jurídicas o debates ajenos no ha sido siempre lo mejor. Pensar enriquece. Hacer uso del beneficio de inventario en estos debates es inteligente. Contemplemos cómo una sociedad como la francesa busca incluir, igualar, diversificar, democratizar, sin perder la excelencia en la formación profesional de quienes defienden los intereses más preciados, los públicos, los de todos. Ese debate se lo debe también el derecho administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la Democracia*, FCE, México, 2014.
- BOBBIO, Norberto, *Igualdad y Libertad*, Paidós, México, 1993.
- BOURDIEU, Pierre, *La Nobleza de Estado, educación de élite y espíritu de cuerpo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2013.
- CASSESE, Sabino, *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014.
- DALBOSCO, Hugo, *Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina*. Revista Cultura Económica, Año XXXIII, N° 90, 2015.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, *Malestar en el Estado*, Ediar, Buenos Aires, 2020.
- GAYARRE CONDE, Iván, La oposición al cuerpo de Abogados del Estado en el proceso de Repensar la Selección del Empleo Público, Revista de la Asociación Abogados del Estado, Número 54, Tercera etapa, Mayo 2021.
- GOETT, Horacio, El Cuerpo de Abogados del Estado y su Escuela Apuntes Históricos, Conceptuales y Normativos sobre sus Orígenes, la necesidad de la capacitación que brinda y su futuro, Revista de la ECAE N° 4, octubre de 2020.
- GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Ediciones Bnueva visión, Madrid, 1980
- IBARRA, Vilma, *Gestión Jurídica de la pandemia: la estrategia para la mejor*, Escuela de Abogados del Estado, 27 de julio de 2021.

- INGENIEROS, José. *El hombre mediocre*. Ed. Losada. Buenos Aires. 1989.
- KRUGER, Viviana, Hacia la Unidad de Criterio de los Servicios Jurídicos del Estado. La Discusión de 1946 en torno a la creación del Cuerpo de Abogados del Estado, Revista de la ECAE N° 4, octubre de 2020.
- MARIENHOFF, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III-B, AbeledoPerrot 4ª ed. actualizada, Buenos Aires, 1998.
- MAIRAL, Héctor A. “*Algunas Reflexiones sobre la utilización del Derecho Extranjero en el Derecho Público argentino*”, AA.VV., Estudios de Derecho Administrativo II, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000.
- MAIRAL, Héctor A., *El Control Judicial de la Administración Pública*, Depalma, Buenos Aires, 1985.
- MARCER, Ernesto A. *Demandas contra el Estado*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2004, pp. 21 a 25.
- OCDE, “Innovating in schools of government programmes” in National Schools of Government: Building Civil Service Capacity, OECD Publishing, Paris, 2017.
- OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando y Montaña Plata Alberto, (editores) *La Constitucionalización del Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.
- OSZLAK, Oscar, El Estado después de la pandemia COVID-19, CUI-NAP 11, Cuadernos del INAP, Argentina Año 1, 2020.
- SABA, Roberto (Des)igualdad estructural, en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007
- SCHREGINGE, Marcelo José, *La idoneidad como condición estructural del sistema republicano constitucionalizado y la legitimación para su exigibilidad*, Revista Derechos en Acción, Año 4/N°, 2019.
- SCHWARZ, R. Las ideas fuera de lugar. Aparecido primero como “*Dépendance nationale, déplacement d'idéologies, littérature*” en *L'Homme et la Société* 26 (París, 1972).