

Anexo II

LA ADMINISTRACIÓN PARALELA EN UN PAÍS AL MARGEN DE LA LEY

Por CINTHYA HUTCHINSON

Usted no puede crear prosperidad desalentando la iniciativa propia.

Usted no puede fortalecer al débil, debilitando al fuerte.

Usted no puede ayudar a los pequeños, aplastando a los grandes.

Usted no puede ayudar al pobre, destruyendo al rico.

Usted no puede elevar al asalariado, presionando a quien paga el salario.

Usted no puede resolver sus problemas mientras gaste más de lo que gana.

Usted no puede promover la fraternidad de la humanidad, admitiendo e incitando el odio de clases.

Usted no puede garantizar una adecuada seguridad con dinero prestado.

Usted no puede formar el carácter y el valor del hombre quitándole su independencia (libertad) e iniciativa.

Usted no puede ayudar a los hombres realizando por ellos permanentemente lo que ellos pueden y deben hacer por sí mismos.

Decálogo de WILLIAM J. H. BOETCKER

El presente artículo nos invita a reflexionar, de la mano de dos de los más reconocidos juristas, sobre lo que nos sucede como sociedad y entrelazar ambos pensamientos en uno con la aspiración de volvernos un poco mejores; o por lo menos, si no lo logramos, comprender por qué sería interesante intentarlo.

Al leer el libro *La administración paralela* de AGUSTÍN GORDILLO para una de sus materias de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires, percibí una sensación familiar, reconfortante, de identificación. Ése hombre estaba poniendo en palabras lo que innumerables veces sentí, pensé, sufrí.

Recordé entonces, el libro *Un país al margen de la ley* de CARLOS NINO y comprendí que ambos abordaban la problemática argentina de una manera similar.

Ya no me sentía sola entonces, tenía a mi lado a dos referentes del derecho con los que podía identificar mi manera de *sufrir* por los constantes embates contrarios a la ley.

Es mi intención demostrar la correspondencia que existe entre ambas obras e intentar convencerlo, querido lector, sobre la importancia de cambiar nuestras conductas, para que nuestro cambio repercuta en una sociedad mejor.

Si bien ambos textos abordan la problemática desde puntos diversos —apuntan a distintos aspectos del mismo problema sin denominarlo del mismo modo—, vale la pena hacer un breve análisis con el fin de arribar a una conclusión común.

Las dos obras analizadas tienen una innegable y trágica correspondencia con la realidad en la que vivimos: Una sociedad caótica que se niega a someterse al cumplimiento de la normativa vigente. Todos los días, en todos lados, ciertos individuos no cumplen con las normas que rigen la sociedad en la que vivimos. Decir *ciertos* es poseer cierto rasgo de optimismo en relación al incumplimiento. Podríamos decir, en cambio, que gran parte de la población incumple a diario —de alguna u otra manera— con las normas impuestas. Estas conductas anómicas van desde el abuso de los DNU, la evasión y elusión impositiva, hasta la violación de las leyes de tránsito y el desprecio total por las normas mínimas de convivencia, como si dichas conductas quedaran libradas a discrecionalidad de parte.

La tendencia recurrente de la sociedad argentina, y en especial de los grupos de poder, es a la anomia en general y a la ilegalidad en particular, a la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales.

Este nivel casi avanzado de ilegalidad de nuestra sociedad, lleva en su interior una estrecha vinculación entre anomia e ineficiencia y entre ésta y el subdesarrollo descrito por NINO en su obra.

En efecto, dicho autor sostiene que hay razones para suponer que la tendencia a la anomia es en sí misma generadora de los bajos grados de eficiencia y productividad social.

El eje de *Un país al margen de la ley* está dado por lo que el autor denomina *la anomia boba*, definiendo una situación anómica como aquella en la cual un grupo de personas requiere del cumplimiento de una norma para satisfacer sus intereses, y sin embargo, un porcentaje significativo de ese grupo de personas no cumple con dicha norma. Esta situación se vuelve *boba* —en los términos del autor— cuando se traduce en una acción colectiva menos eficiente de la que se hubiera obtenido de haberse observado la norma.¹ Podemos concluir entonces que ésta anomia boba resulta una causal relevante para dar explicación a la involución del desarrollo argentino.

¹ NINO, CARLOS, *Un país al margen de la Ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Ariel, 2005, 3ª ed., p. 37-39.

NINO no habla de un parasistema, como sí lo hace GORDILLO en su obra al señalar que “la sociedad no cumple cabalmente el sistema disvalioso, pero no lo hace meramente rebelándose contra las normas disvaliosas, sino contra todo el conjunto, incluido también lo valioso. De ese incumplimiento y desobediencia más o menos generalizada al orden jurídico formal surgen entonces pautas de conducta, principios de organización, normas de procedimientos, etc., que son todo un verdadero pseudosistema normativo, paralelo al sistema normativo formalmente vigente.”² Ahora bien, el nacimiento de este parasistema se da por el poco respeto al conjunto de las normas y no sólo con aquella que se considera disvaliosa. Es decir, el incumplimiento se aplica a todo su conjunto, incluyendo a las normas valiosas.

Ahora bien, parece esencial a los fines de una mejor comprensión del problema, acudir a las propias palabras de NINO quien dice que “...no parece ser cierto que la observancia de la norma sea en interés de todos los miembros del grupo que debe observar la norma...”³ Este razonamiento es esencial, puesto que sólo el grupo que incumple con la norma se beneficia si el resto de la sociedad —aunque sean unos pocos— cumple con la reglamentación vigente. Volvemos a sentir esa “común indefensión” de la que habla GORDILLO, ¿verdad?

Para analizar el caso de la vida social de la Argentina, debe partirse de la afirmación sobre la existencia de una tendencia generalizada a la inobservancia de las normas.

NINO señala la importancia que tiene el comportamiento de quienes ejercen el poder, ya que posee un efecto demostrativo importante sobre la conducta del resto de la sociedad. He aquí nuestro primer acercamiento evidente con la obra de GORDILLO, quien refiere sobre esta problemática abordándola desde el ámbito de la administración.

Resulta imprescindible notar que el gran drama está dado por el consentimiento —tanto de parte de los funcionarios como de los ciudadanos comunes— frente a la ilegalidad.

Ninguno de nosotros se sorprende al escuchar que un amigo nuestro ha evitado la burocracia estatal ayudado por una persona que trabaja dentro de la administración a modo de favor, salteando de esta manera los trámites establecidos para su realización. Este tipo de comportamientos son los que han originado, tal como se menciona en *La administración paralela el nacimiento del parasistema*.

Pero, ¿cuáles son las causas que llevan a la formación de ese parasistema? La existencia de una doble moral. Y, ¿de qué se trata esta doble moral? El ciudadano deja de cumplir las normas simplemente porque considera que tiene el derecho y el poder de desconocerlas. Pero claro está, tal como lo advierten ambos auto-

²GORDILLO, AGUSTÍN, *La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo*, Madrid, Cívitas, 2001, 3ª reimpresión, p. 29.

³NINO, CARLOS, *Un país al margen de la Ley...*, op. cit., p. 37.

res, el secreto del fino equilibrio que diariamente convierte nuestra sociedad en “intransitable” es que hay otra parte de la población que cumple con las normas —estando de acuerdo o no con ellas—. Resta analizar entonces las razones que llevan a esos ciudadanos que cumplen a hacerlo. Dicho análisis nos guía a la siguiente pregunta ¿la moralidad de cada sujeto es algo a construir?

DURKHEIM define a la moral como “un conjunto de reglas definidas; son como moldes, de contornos precisos en los que tenemos que verter nuestra acción. No tenemos que construir esas reglas en el momento en el que tengamos que actuar, deduciéndolas de unos principios más elevados; existen, están hechas, viven y funcionan a nuestro alrededor. Son la realidad moral en su forma concreta.”⁴

Desde este punto de vista, la idea de autoridad presupone la obediencia consentida —no por el deseo voluntario de hacerlo sino porque es la autoridad que nos lo dicta— Sin embargo, una sociedad ciega que sólo actúe mecánicamente ante cada acto imperativo de la autoridad —autoridad/administración, en cuanto a lo que a este artículo le compete— carecería de sentido. Resulta importante destacar la idea de participación que propone GORDILLO entendida desde la comprensión, no el sometimiento por el sometimiento mismo —como plantea DURKHEIM— a los mandatos imperativos de la administración, que encarna el gobierno de turno.

La falta de respeto a la ley es la generadora principal de ineficiencia en el desarrollo argentino, tanto en el ámbito económico y social, como en el institucional. La gran problemática es la convivencia entre el ordenamiento jurídico y este pseudosistema en el que se aplican las normas que individualmente parecen correctas, dejando de lado las otras.

He aquí, nuevamente inmerso en la obra de NINO, el parasistema que describe GORDILLO.

¿Es entonces el secreto para ponerle punto final a la anomia y al parasistema la participación popular en el proceso de elaboración de las normas jurídicas que nos rigen como sociedad? Parece ser ésta la única respuesta. Queda en nosotros el cambio, la participación.

Para finalizar querido lector, si es que aún no me ha abandonado, debemos reconocer que esta magnífica obra —hoy reeditada y más vigente que nunca— soluciona los problemas planteados en *Un país al margen de la ley*.

Se trata pues de dos libros entrelazados entre sí, como si estuvieran hechos el uno para el otro. Un libro que plantea los problemas que vivimos como sociedad y otro que los resuelve —a pesar de haber sido escrito éste con anterioridad a aquél.

Dos piezas exactas que encajan a la perfección. No se los pierda.

CINTHYA HUTCHINSON

⁴ DURKHEIM, EMILE, *La educación moral*, Madrid, Ediciones Morata, 2002, p. 54.