

## CAPÍTULO III

### EL POR QUÉ DEL PARASISTEMA ADMINISTRATIVO

#### SUMARIO

1. El parasistema como insatisfacción frente al sistema disvalioso . AP-III-1
2. El nexo de la negación de la realidad en el derecho y para-  
derecho ..... AP-III-3
  - 2.1. El paraderecho de familia ..... AP-III-3
  - 2.2. El paraderecho político ..... AP-III-4
  - 2.3. Comparación provisional ..... AP-III-5
3. Las sanciones sistemáticas y parasistemáticas ..... AP-III-7
4. La creación del parasistema jurídico ..... AP-III-8
  - 4.1. Derecho y lenguaje ..... AP-III-8
  - 4.2. El parasistema y la exageración paradigmática del sistema . AP-III-8
  - 4.3. La irrealidad o exceso del sistema como fuente del para-  
sistema ..... AP-III-9
  - 4.4. Una perspectiva antropológica ..... AP-III-12
  - 4.5. El círculo vicioso del control de legalidad y la progresiva auto-  
generación de normas ..... AP-III-14
5. Conclusiones ..... AP-III-16



### Capítulo III

## EL POR QUÉ DEL PARASISTEMA ADMINISTRATIVO

### 1. *El parasistema como insatisfacción frente al sistema disvalioso*

Una de las causas que concurren a la generalizada violación del sistema, y a la creación de un sistema paralelo de normas de conducta, es la común insatisfacción que en muchos países existe respecto de las normas establecidas en el sistema. Puesto que se las percibe como injustas o irreales, se considera automáticamente que se tiene el derecho y hasta el deber de desconocerlas. Existen múltiples ejemplos de esta situación, desde el clásico lema recogido por el empleado público de Italia: “El Estado finge pagarme, yo finjo trabajar,” hasta las más simplistas autojustificaciones para la evasión tributaria: “Para que tiren (o más, según los grados de escepticismo existentes) el dinero que me cobran es preferible que lo gaste en mi familia,” pasando por explicaciones más elevadas que pueden llegar a tocar la moral o la política. En el plano moral más exaltado, bien vale la pena recordar la afirmación de HART, de que no cabe llegar “a una enorme sobrevaloración de la importancia del hecho desnudo de que se pueda decir de una regla que es una regla válida de derecho, como si esto, una vez declarado, suministrara una respuesta concluyente a la decisiva pregunta moral: «¿Debo obedecer esta regla de derecho?»;<sup>1</sup> o la teoría política que justifica el tiranicidio o la revolución contra un régimen dictatorial opresivo.

Todo ello nos demuestra que uno al menos de los elementos integradores de la existencia de un parasistema (y que implica por definición un alzamiento y un desafío al sistema), ha de hallarse en las propias falencias del sistema, al menos falencias tal como las percibe la comunidad. Podrá sostenerse tal vez que no son falencias verdaderas, que por ejemplo los juristas consideran magnífico el orden allí establecido; pero si la comunidad como un todo no tiene la misma percepción y siente en cambio que el sistema es disvalioso, entonces está dada

<sup>1</sup>HART, H. L. A., *Derecho y moral*, Buenos Aires, 1962, pp. 44 y 45. Para una indagación acerca de las relaciones entre moral y derecho a propósito del acto administrativo inmoral, ver nuestro *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1979, cap. VIII, § 9.

una de las primeras causas posibles de la aparición de un parasistema, ya que ningún sistema verdaderamente rige si no tiene el sustento participativo y activo de toda la comunidad: Los abogados y jueces, con auxilio de la administración y la policía, no bastan para transformar en real y efectivamente vigente a diario un sistema normativo al que en parte la comunidad entera no adhiere verdaderamente; más aún, salvo los catones que siempre existirán en tales ámbitos, muchos abogados, administradores o jueces serán también partícipes en más de un caso de la aplicación del parasistema, cuando las valoraciones jurídicas básicas de justicia, seguridad, buena fe, razonabilidad, etc., les impongan la conclusión de que tal o cual norma del sistema es en verdad disvaliosa. Cuando tengan el poder, por ejemplo en una sentencia, de anular la norma disvaliosa, lo harán; cuando no tengan el poder de hacerlo, o cuando por cualquier causa no consideren oportuno hacerlo, entences recurrirán a argucias, legales o no, que impliquen de hecho el desconocimiento de la norma sistemática disvaliosa, y por lo tanto la vigencia real del parasistema.

Si esto funcionara claramente no habría en verdad problemas, pues implicaría nada más y nada menos que la declaración de inconstitucionalidad por irrazonable de cualquier norma subconstitucional que de tal modo se aparte de los valores superiores. Sin embargo, toda vez que por una no muy bien entendida prudencia política los órganos de aplicación del derecho no hacen de manera frontal la declaración de inconstitucionalidad, están ellos mismos provocando la fractura colectiva que explicamos en el capítulo anterior: La norma sistemática en tal caso subsiste en la forma, pero ha cedido su lugar en la realidad a la norma parasistemática, que quizás en el caso sea más ajustada a la Constitución y por tanto más “verdaderamente” sistemática, pero que en cualquier caso introduce el caos y la confusión en el orden jurídico como conjunto de pautas claras de conducta.

No decimos con ello que todo el sistema es disvalioso, en modo alguno, sino que los elementos disvaliosos que el sistema contiene son tal vez el sustento ético del origen de la aparición del parasistema. Dado ese comienzo, admitido que el sistema puede contener y mantener normas o principios disvaliosos, se admite la necesidad de un parasistema. Y una vez admitida la aparición y hasta la necesidad del parasistema, ya no es posible luego controlarlo o mantenerlo dentro de límites “tolerables” o prudentes; simplemente, el parasistema se desborda y amenaza a todo el sistema.

Para decirlo de otro modo, la manera de fortalecer el sistema no es haciéndolo más rígido o más estricto, sino a la inversa, desbrozándolo de lo que tenga de excesivo, irreal, intolerante, disvalioso. Por el camino inverso, por el endurecimiento del sistema, se llega inexorablemente a su depreciación y descrédito generalizado, a su incumplimiento sistemático, a la ignorancia colectiva de sus disposiciones sanas y elementales.

No se trata tampoco de propiciar que tome el poder alguien “humanitario,” “considerado,” “blando,” etc., que elimine de un plumazo lo que el sistema pueda tener de demasiado riguroso, irrazonable por excesivo o irreal, etcétera, pues si esa flexibilización no cuenta tampoco con el consenso comunitario, nacerá entonces al revés un parasistema no más tolerante que el sistema, sino más riguroso que él. De eso también hay ejemplos en todo el mundo. En otras palabras, el sistema no debe ser ni más ni menos riguroso que lo que la mayoría de la ciudadanía estime que deba serlo, o de lo contrario nace sin el suficiente respaldo que le dé cohesión, realidad y vida.

La cuestión, entonces, reside en que las normas del sistema no deben ser elaboradas unilateralmente por nadie, en la oscuridad de una trastienda, sino que deben ser elaboradas a la luz del día, en la discusión y debate públicos, con la participación e intervención creadora y crítica de todos los ciudadanos, para que respondan fielmente al pensamiento de la sociedad y reflejen sus aspiraciones verdaderas y reales; de modo que cuenten entonces con el respaldo de la adhesión y el consenso comunitarios, que son los que luego asegurarán el efectivo cumplimiento del sistema y no la creación del parasistema.

## 2. *El nexo de la negación de la realidad en el derecho y paraderecho*

Hay entonces un derecho escrito y oficial, extenso, complejo, minucioso, que todo el mundo sabe que no todo se cumple y que *tampoco está todo concebido para ser cumplido*: Está, al contrario, para dar aquella imagen que todos deseamos imaginarnos, para conformar el espejo de nuestras aspiraciones o ideales, pero no de nuestra cara. Está luego el derecho real, no escrito pero no menos oficial, que es el que todos sabemos que realmente se cumple y conforme al cual debemos manejarnos: Éste también es sutil y complejo y más difícil de aprehender pues no está escrito en ninguna parte. Veamos dos ejemplos.

### 2.1. *El paraderecho de familia*

El divorcio aún no existe legalmente en varios países americanos, y mucho menos el nuevo casamiento de una persona separada. Sin embargo, igualmente sabemos que a nuestro alrededor alguna parte de las parejas están integradas por al menos una persona que efectivamente se ha separado de su primer cónyuge: Quien quiera negar esta realidad y por ejemplo negarse a recibir o a tratar con la pareja, o quiera no llamar “señora” o “marido” al respectivo cónyuge, estará cometiendo una falta socialmente reprochable. El derecho real o vigente lo admite, el derecho escrito oficialmente no lo admite.

Por supuesto que esto no funciona fácilmente, y por ejemplo cuando muere el marido, aparece infaliblemente la ex mujer a cobrar la pensión, en litigio con la mujer a la época del fallecimiento; según se entienda la moral oficial en la época

en que la cuestión llega a juzgamiento, se podrá según los casos resolver que es inmoral que pretenda cobrar la pensión quien no estuvo al lado del difunto en sus últimos años, ni le ayudó y cuidó en su enfermedad, ni pagó ni lloró el entierro; o que es inmoral que la pensión la perciba quien no es su esposa legal.

Ante la falta de solución legislativa acorde con los tiempos, la jurisprudencia según las épocas trata de aliviar el sistema o al contrario de aherrojarlo. Tiempos hay en que los jueces han buscado soluciones que tutelen la unión realmente existente y no la familia que se deshizo, tiempos hay, a la inversa, en que los jueces tutelan la familia histórica, la familia que ya no existe en el presente, y entonces por defensa de la moral y de la familia, en verdad atacan los lazos reales. En el segundo caso, los jueces están en verdad alimentando diligentemente el parasistema.<sup>2</sup>

## 2.2. *El paraderecho político*

También la Constitución nos dice que el sistema político es representativo, que vivimos en un Estado de Derecho, pero la Constitución real no escrita aunque no menos oficial, nos dice en cambio que a veces somos pasto seco para cuanto experiencia autoritaria o totalitaria se quiera intentar entre nosotros, que recibimos con aplausos y salvas a cada nuevo gobierno militar que desaloje al gobierno civil,<sup>3</sup> que ansiamos a menudo un caudillo demagógico, que vivimos en un estado de sitio constante que se prolonga *durante años*, con una virtual suspensión *sine die* de garantías constitucionales básicas. Allí aparecen siempre aquellos que piensan que para conseguir una democracia fuerte, estable, real, etc., es indispensable eliminar a todos aquellos grupos políticos que han probado no ser en verdad particularmente democráticos. Y por esa vía no sólo se proscriben a aquellos partidos cuyos objetivos están formal y frontalmente opuestos al sistema democrático, lo cual dentro de todo es justificable, sino también se proscriben a aquellos partidos que por ser populistas, demagógicos, inmaduros, incultos, etc., no son el modelo de partido político que a un país vendría bien que tuviera como partido mayoritario. Claro está, ocurre que no hay a veces otro partido mayoritario que sea al propio tiempo mayoritario y maduro, al estilo de un gran partido

<sup>2</sup> Algo de esto hay también en los países desarrollados, y así por ejemplo en Escocia una comisión oficial recomienda que se limite a tres años la obligación alimentaria del ex marido a la ex mujer, sobre la base de que una perpetuación de dicha obligación no hace sino conspirar contra la familia realmente constituida con posterioridad: Ver Scottish Law Comisión, documento n° 67, "Aliment and Financial Provision," noviembre de 1981; *The Economist*, 1-13-XI-1981, p. 38.

Sobre el rol de los jueces en la aplicación del sistema jurídico es vivido el conflicto interpretativo que relata LORD DENNING. *The Discipline of Law*, Londres, Butterworths, 1979, p. 13 y ss. Ver también *The Due process of Law*, 1980, p. 193.

<sup>3</sup> POTASH, ROBERTO, *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires, 1981, p. 567: "La incapacidad del sector civil para permanecer unido en defensa de la forma de gobierno constitucional" es, más que "la ambición del poder de los militares" la causa preponderante de las sucesivas irrupciones militares en el poder civil; RANGEL, *op. cit.*, p. 209 y su referencia de la nota 1.

europeo o norteamericano. Y entonces los “defensores” del sistema democrático lo que hacen es proscribir también a los partidos mayoritarios, azuzar nuevamente a los militares para que los desalojen del poder si han accedido a él, para hacer, ahora sí, una democracia estable, fuerte, etc.

Por supuesto que con eso no sólo se persigue una quimera; no sólo se desconoce que ser democrático implica aceptar que ha de regir la mayoría aunque no se forme parte de ella, y que sólo se tiene derecho a exigir el respeto a sus derechos como minoría y a tener participación como minoría y como ciudadanía, en el gobierno de la mayoría.<sup>4</sup> Implica también, y esto es lo peor, que al pretenderse fortalecer el sistema por la vía de una aplicación a ultranza de sus postulados y aspiraciones, se termina por desconocerlo. Se lo destruye para salvarlo. La cuestión, por cierto, es a la inversa: Para salvar y fortalecer el sistema hay que aprender que mejor es dejar que gobierne, una y otra vez, la mayoría, aunque esa mayoría sea ineficiente, poco sería, inmadura, populista, demagógica, etc.<sup>5</sup> Como todo esto decididamente *no* es lo que piensan todos aquellos que hacen funcionar el sistema en lo político, entonces resulta que el paraderecho es “democrático” aún cuando está violando el sistema democrático: Quienes lo elaboran creen estar en verdad fortaleciendo el sistema.

### 2.3. *Comparación provisional*

Entre este caso y el anterior hay una aparente contradicción. En efecto, quienes quieran defender la familia del sistema formal, atacan la familia real pero en el plano normativo refuerzan la primera; en cambio, quienes quieren fortalecer la democracia por la vía indicada, atacan la democracia real, para crear un parasistema normativo. En el primer caso la respuesta es el fortalecimiento formal de las normas del sistema, en el segundo caso es el debilitamiento formal de las normas del sistema.

¿Existe alguna coherencia entre estos dos parasistemas, el uno de apoyo y el otro de rechazo formal al sistema? Desde luego, siempre estarán los que se satisfagan con ascender a generalizaciones ideológicas, culpando a los grupos de poder o lo que según la época resulte el culpable mitológico elegido. Pero a nivel de explicaciones más concretas, pensamos que el hilo conductor en ambos casos es el no querer admitir que a lo más que puede aspirarse es a una democracia, familia, etc., no tan fuerte y magnífica como se podría desear. *El hilo conductor*

<sup>4</sup> En el amplio sentido que hemos dado al vocablo por ejemplo en “Viejas y nuevas ideas sobre participación en América Latina,” *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1981, vol. XLVII-1981, n° 2, p. 126 y ss.

<sup>5</sup> Una vez más hay que aprender a reconciliarse con el país que es, y no con el país que deseáramos que fuera. Al igual que en psicología o psiquiatría, sin *insight* y consecuente depresión, no hay curación. Quien primero, como individuo o como país, no se reconcilia antes consigo mismo tal cual es y no tal cual podría haber sido, no podrá nunca evolucionar ni progresar, quedará indefinidamente detenido en el mismo estadio primitivo y enfermo.

*es la negación de la realidad*, es el plasmar, sea en la exageración del sistema o en la creación del parasistema, y en ambos simultáneamente, un sistema idealizado de pautas de conducta que en verdad no es ni puede ser el sistema de pautas que se habrán de seguir en la realidad.<sup>6</sup> Por ello es que el sistema y el parasistema están profundamente imbricados el uno en el otro.

Esto mismo ya lo dijo ORTEGA y GASSET cuando señaló que “entre la realidad social argentina y su idea del Estado hay un curioso desequilibrio y como anacronismo. Esta va muy por delante de aquélla;”<sup>7</sup> “El anormal adelanto del Estado argentino revela la magnífica idea que el pueblo argentino tiene de sí mismo,”<sup>8</sup> pero “esta idea... (es) más bien una voluntad y un proyecto;” “Cuanto más elevado sea el módulo de vida a que nos pongamos, mayor distancia habrá entre el proyecto —lo que queremos ser— y la situación real —lo que aún somos—. Mientras llevemos clara la partida doble que es toda vida —proyecto y situación— sólo ventajas rinde la magnanimidad. Pero si de puro mirar el proyecto de nosotros mismos olvidamos que aún no lo hemos cumplido acabaremos por creernos en la perfección. Y lo peor de esto no es el error que significa, sino que impide nuestro efectivo progreso, ya que no hay manera más cierta de no mejorar que creerse óptimo.”<sup>9</sup> “Vive atento, no a lo que efectivamente constituye su vida, no a lo que de hecho es su persona, sino a una figura ideal que de sí mismo posee;”<sup>10</sup> “Está de espaldas a la vida, fija la vista en su quimera personal.”<sup>11</sup>

“Al cabo de él, percibimos que aparece una extrema coincidencia entre la sociedad argentina y el individuo. Como aquélla hieratiza en un Estado demasiado

<sup>6</sup> Sobre esto volveremos en el § 4.2.

Señala MEEHAN, JOSÉ HÉCTOR, *Teoría y técnica legislativas*, Buenos Aires, Depalma, 1976, pp. 82 y 83, que es así posible que “el fracaso se derive de un desconocimiento culpable de la realidad en la cual se pretende operar” (nota 336), que hace entonces que la ley no tenga en suma una “predicción razonable,” p. 82; “El dictado de disposiciones legales «a ciegas,» como fruto de actitudes meramente «impulsivas» o basadas en la creencia de que tienen una virtualidad «mágica,» no serán más que expresiones de arbitrariedad e irresponsabilidad legislativa que sólo importarán, en la mayoría de los casos, experiencias frustrantes, atentatorias, incluso, contra la dignidad de la legislación como instrumento de ordenamiento social,” p. 83 y que olvidan o ignoran “entre otras cosas, las implicancias del difundido dicho popular que advierte que «hecha la ley hecha la trampa.»” (Nota 338.)

<sup>7</sup> ORTEGA y GASSET, *El hombre a la defensiva*, op. cit., p. 643, quien agrega en la p. 646: “Ese curioso desequilibrio entre la realidad social de la república... y la idea de sí misma que su Estado expresa.”

<sup>8</sup> Op. cit., p. 644. “Al fabricarse esa sublime idea de sí misma, ¿no se ha dejado influir ... por esa valoración hipertrofica del Estado,” p. 646.

<sup>9</sup> Op. cit., p. 645.

<sup>10</sup> Op. cit., p. 657. “Nace el individuo con una fe ciega en el destino glorioso de su pueblo, da por cumplido ya todas las grandezas de su futuro,” “Como es natural, está encantado con ese sí mismo que se ha encontrado, y ya no se preocupará en serio para hacer efectiva su posibilidad,” p. 658; “no tiene más vocación que la de ser ya el que imagina ser. Vive, pues, entregado, pero no a una realidad, sino a una imagen. Y una imagen no se puede vivir sino contemplándola,” p. 659; “no se contenta con ser una nación entre otras: quiere un destino peraltado, exige de sí mismo un futuro soberbio,” p. 644, pero se queda en la contemplación de ese ideal, sin hacer acciones conducentes en esa dirección.

<sup>11</sup> Op. cit., p. 659.



sólido la idea que de su propia colectividad tiene, así el individuo paraliza su vida suplantándola por la imagen que de sí posee.”<sup>12</sup>

“Encontré un Estado rígido, ceñudo, con grave empaque, separado por completo de la espontaneidad social, vuelto frente a ella, con rebosante autoridad.”<sup>13</sup>

### 3. *Las sanciones sistemáticas y parasistemáticas*

Todo este lenguaje y metalenguaje, derecho y paraderecho, programa y paraprograma, debe ser aprendido y discernido mediante la intuición, la ayuda ocasional del lenguaje verbal, los trascendidos, los rumores, los datos que pasan los conocidos o los amigos, la lectura entre líneas. Y no puede ser explicitado, no puede ser escrito ni explicado, pues ello es poco menos que atentar contra uno de sus datos esenciales. Explicitar el mecanismo, escribir sus reglas, el luchar contra algo que por definición es ambiguo y oculto; querer definir lo indefinido, precisar lo imprecisado, es como querer llamarle coima a una coima, en lugar de negocio, transacción, etc. El parasistema no funciona así, y el sistema tampoco.

Levantarse contra todo esto no está permitido, por ese mismo parasistema de normas efectivamente imperantes. Se permite en todo caso hablar de ellas en círculos limitados de amigos, pero no en público y mucho menos por escrito. Y aquí vendría la pregunta lógica: ¿Qué normas lo prohíben, dónde están, qué pasa si se transgreden esas normas? ¿Y por qué hablar de normas parajurídicas o de un paraderecho, cuando es obvio que a lo sumo son normas sociales pero en ningún caso disposiciones jurídicas formales?

Es que las normas de cuyo cumplimiento se trata tienen sin ninguna duda un *deber ser* y una *sanción* para el transgresor. No se trata de la sanción puramente *social* de no ser bien recibido por los demás, de no ser invitado a sus casas o de no encontrar una afectuosa recepción y un amable y respetuoso saludo. Se trata de que quien transgrede tales normas se queda entonces inerme frente al derecho y a la administración del sistema, que sólo a él le serán aplicados: “Para mis amigos, la justicia; para mis enemigos, la ley.” Resulta entonces que el derecho parcialmente vigente y parcialmente mentido, ese derecho y sus sanciones son las que se aplican precisamente a todos aquellos que se animan a desafiar el derecho real y fáctico, aquel en que mucho se hace por la izquierda y poco por la derecha, si ha de concluir exitosamente: Es pues el parasistema de la economía

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 660.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 643: “¿El excesivo adelanto de su idea estatal, no coarta muchas iniciativas de perfil menos correcto jurídicamente, de aspecto más caótico, pero que aún necesita este pueblo novel para su íntimo crecimiento? Esto nos llevaría a hacer una pregunta que ha de entenderse *cum grano salis*: ¿No hay demasiado orden en la Argentina?” p. 645. Se refiere, desde luego, no al orden social real, sino al orden formal de las normas del Estado.

subterránea, el mercado negro y paralelo, el metalenguaje, las normas que se pueden incumplir, etc., el que recurre al sistema para sus sanciones.<sup>14</sup>

El parasistema no está entonces en guerra declarada contra el sistema, sino que es parasitario de él, lo usa y lo debilita. El uso que el parasistema hace del sistema reside, entre otras cosas, en que el aparato formal del Estado concurre con su mecanismo de sanciones para castigar no al que meramente viola el sistema, que casi todo el mundo lo hace, sino en verdad al que transgrede el parasistema.

#### 4. *La creación del parasistema jurídico*

##### 4.1. *Derecho y lenguaje*

Si este paralenguaje o metalenguaje que comentamos (cap. II, nº 5) funciona a diario, entonces lógicamente afecta de manera constante la producción del paraderecho. Cuando se trata de dictar nuevas normas para regir cualquier aspecto de la vida comunitaria, no entenderá nada quien preste atención al lenguaje y no al metalenguaje: De nada valdrán las más lúcidas argumentaciones que tomando como base la realidad quieran cambiarla o recogerla en algún sentido. Quien obstinado hable con el lenguaje y proponga reformas al derecho, estará inevitablemente desencaminado en el mundo del paraderecho y del metalenguaje. Es que algunas de las normas, en este mundo de ideas y de pensamientos, no se hacen para ser cumplidas. Ellas cumplen ocasionalmente una función muy distinta, que es la de sostener al paraderecho y al metalenguaje, para ser aplicadas sólo cuando aparece un infractor a esas normas no escritas pero oficiales; dicho de otro modo, el sistema está presente como la amenaza de coacción para quien transgreda el parasistema, caso en el cual se le aplicarán sanciones no por la violación que importa (la del parasistema), sino por la violación que no importa. (La del sistema.)

##### 4.2. *El parasistema y la exageración paradigmática del sistema*

Existe pues un parasistema normativo con reglas y normas de conducta diferentes del sistema jurídico, que recoge los principios que regulan fenómenos tales como la economía subterránea, el mercado paralelo o negro, las normas reales de convivencia política, familiar, y social, etc. Ese sistema opuesto y distinto al sistema jurídico formal, no es sin embargo y según estamos viendo, totalmente ajeno al mismo: Hay sutiles y directas vinculaciones entre sistema y parasistema que permiten verificar que el segundo vive parasitariamente del primero y se sirve de él. No se trata pues tan sólo de que el parasistema “viola” el sistema: Se trata de que lo utiliza, de que lo usa y lo desangra.

<sup>14</sup> Es, como se advierte, una variante que alguna analogía guarda con *Crimen y castigo* de DOSTOYEVSKY.

¿Cómo se genera esta simbiosis? Muy simple: Por la vía generalmente inconsciente de pseudo catones, de los aparentemente más rigurosos y exigentes o severos miembros de la sociedad, de los inflexibles, de los incorruptos y perfectos, de los que no han sabido ni sabrán comprender ni perdonar, de los idealistas exacerbados y los ingenuos, introducéndose en el sistema infinita cantidad de normas irreales, excesivas, insensatas, cuyo único destino práctico es la violación y el desconocimiento por casi todo el mundo con la consecuencia de al menos estar al margen de la ley. El parasistema nace así del propio sistema, de su irrealidad, de su exceso rigorista y formalista. El parasistema es tributario o dependiente del sistema exagerado; sin un sistema rigorista, formalista, absurdo, no habría lugar alguno para un parasistema que lo desconoce.

Esto no es de ahora sino probablemente de siempre. Algunos antropólogos sugieren que incluso antes de la aparición de la raza humana como la conocemos a partir de los últimos dos millones de años, “Las reglas y las leyes a menudo tienen un origen y una persistencia que poco tienen que ver con que la gente realmente siente”<sup>15</sup> y por lo tanto esa gente lo transgrede sin sentimiento de actuar incorrecta o ilegalmente. Al parecer el derecho irreal, aparece la noción de que el derecho no puede o no debe ser cumplido: Pero al precio de funcionar al margen del sistema, al precio de la seguridad jurídica que entonces cesa de existir, o no nace jamás.

#### 4.3. *La irrealidad o exceso del sistema como fuente del parasistema*

Dado que este sistema escrito, por ejemplo visiblemente muchos extensos reglamentos administrativos, se formula no para ser cumplido y aplicado fielmente, sino sólo para establecer un punto de referencia ideal y teórico, alejado de la realidad del cumplimiento diario por la sociedad, se pueden incorporar a él pautas todavía más exigentes que aquellas que se introducirán si fueran a ser cumplidas. En el sistema se pueden entonces plasmar las aspiraciones idealistas, ya que no las proposiciones realistas. En lugar de concebirlo como un instrumento que puede intentar moldear la realidad dentro de la medida de lo posible y razonable, se lo percibe como el lugar donde plasmar tantos ideales como sea posible imaginar. En lugar de instrumento social se transforma en instrumento literario.<sup>16</sup> Pero entonces ese sistema nace sin autoridad, pues al reconocerse que no se aplica ni es para ser aplicado en lo que tiene de irreal y exagerado, entonces se debilita

<sup>15</sup> FOX, ROBIN, *The Red Lamp of Incest*, Nueva York, 1980, p. 21, quien sigue en esto afirmaciones bastantes generalizadas entre los antropólogos, biólogos, etc.

<sup>16</sup> Y trae a la memoria la descripción de SARTRE respecto de sus actividades de creación literaria en su más tierna infancia: “Nuevas y totalmente escritas, las frases se reformaban en mi cabeza con la implacable seguridad que se le da a la imaginación. Yo las transcribía, ellas adoptaban bajo mis ojos la densidad de las cosas” (JEAN PAUL SARTRE, *Les mots*, París, Gallimard, 1964, p. 122); el universo se le antojaba así sometido a su “todopoderío: Yo me decía: Todo puede llegar! y eso quería decir: Todo puedo imaginarlo,” p. 126.

su fuerza como norma aplicable en el resto. Y con él trastabilla y renguea todo el orden jurídico y social.

Se altera con ello también el rol del derecho como instancia censora y represora.

Se ha dicho así que “Al resultarle imposible acatar totalmente las imposiciones legales y reglamentarias, ya sea porque se trata de exigencias alejadas de la realidad o porque de acatarlas queda descolocado frente a su competencia, el empresario vive a menudo sujeto al riesgo de graves sanciones y en una actitud de sumisión ante los funcionarios públicos que tienen en sus manos la supervivencia de la empresa a poco que extremen su celo investigador. El problema, si bien es particularmente grave dentro del sector empresario, se extiende a todos los habitantes ya que con mayor o menor frecuencia todos infringen normas que desconocen o que de todos modos no pueden cumplir por irreales;” todo ello implica que “existe un costo social y político pocas veces destacado” de tales excesivas e irreales reglamentaciones administrativas para las empresas.<sup>17</sup>

El argumento es exactamente el mismo en cuanto a la verificación empírica de la existencia de regulaciones o prohibiciones que en la práctica no se cumplen y que todos saben que no se cumplen, que a juicio de aquel observador desempeñan un rol social y político de que el individuo quede “en una actitud de sumisión ante los funcionarios públicos,” con el consiguiente “costo social y político.” La misma observación que este autor efectúa sobre el funcionamiento de la industria en la Argentina, es la que otros profesionales de las ciencias médicas en otros países del mundo y también en la Argentina verifican sobre el funcionamiento de las normas regulatorias de lo sexual.<sup>18</sup>

Cabe aclarar, desde luego, que esto no es una condena total del orden jurídico formal; no se trata en absoluto de suprimir todas las normas administrativas existentes, sino sólo de verificar cuáles y cuántas de ellas son irreales o excesivas para en su caso derogarlas o readecuarlas; la misma observación es aplicable para el tema de las normas regulatorias o prohibitivas de las diversas manifestaciones de lo sexual. Tales normas no habrán de cambiar por decisión unilateral de nadie, sino sólo por la evolución futura del pensamiento colectivo, a través de la discusión y la participación crítica: Pero no debe admitirse la introducción en el sistema formal de normas que se sabe no habrán de ser cumplidas por la mayoría de la sociedad, pues ello no constituye una mera ilusión ingenua, es la creación misma del parasistema.

Dice FREUD: “El desarrollo humano hasta el presente... puede comprenderse sin dificultad como consecuencia de la represión de los instintos, proceso al que se debe lo más valioso de la civilización humana”<sup>19</sup> pero sobre esa base cabe

<sup>17</sup> HÉCTOR A. MAIRAL, “La inseguridad jurídica en la Argentina,” *Revista de la Unión Industrial*, abril-junio de 1971, p. 9 y ss., p. 19.

<sup>18</sup> Nuestro libro *Planificación, y participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires y México, 1973, cap. X.

<sup>19</sup> FREUD, SIGMUND, *Obras completas*, t. II, p. 254.

preguntarse si no “hay más represión de la necesaria para sostener la civilización y el desarrollo;”<sup>20</sup> o dicho en otras palabras, tampoco hay civilización con un máximo de represión, y el máximo de represión lleva a la no aplicación del sistema excesivo.

Por ello y tal como se explica igualmente para la libertad política y económica,<sup>21</sup> la cuestión está en hallar el término medio, “ese inasible equilibrio,” lo cual no es sino aplicación del principio aristotélico de la virtud como principio del justo medio<sup>22</sup> “...el riesgo de ver comprometida su existencia a causa de todo exceso, sea en un sentido, sea en otro... Lo mismo absolutamente sucede con la templanza, el valor y todas las demás virtudes.” “En igual forma, el que goza de todos los placeres y no se priva de ninguno, es intemperante; y el que huye de todos sin excepción ... es en cierta manera un ser insensible;”<sup>23</sup> “Así todo hombre instruido y racional se esforzará por evitar los excesos de todo género, sean en más, sean en menos, sólo debe buscar el justo medio, y preferirle a los extremos,” “...en nuestros actos y en nuestras pasiones es donde se dan, ya el exceso, ya el defecto, ya el justo medio” y por ello “...según las circunstancias, según las cosas, según las personas, según la causa,... saber conservar en ellos la verdadera medida, este es el medio, ésta es la perfección que sólo se encuentra en la virtud.”

Esa virtud aristotélica del justo medio, que evite el exceso de represión (no toda limitación), esa es la que debe guiarnos, teniendo presente que la “libertad absoluta, en que la intervención ordenadora del Estado es también la excepción, no es sino una apariencia de libertad. Es que, en definitiva, una existencia humanamente valiosa no es posible ni en absoluta libertad ni en el absoluto orden.”<sup>24</sup>

Es pues posible que exista en las sociedades, y en mayor medida en tanto son más subdesarrolladas, un plus o exceso de represión normativa en muchas materias, de las cuales las vinculadas a lo sexual y a lo político son las más visibles, entendiéndose por tales más prohibiciones de las que son socialmente necesarias. Es fácilmente verificable el hecho de que existen más prohibiciones en países menos desarrollados que en los países más desarrollados: Muchos lo explican por la decadencia que apuntan del mundo desarrollado, otros piensan que en verdad esas diferencias explican algo de los países menos desarrollados y no de los desarrollados. En todo caso, el planteamiento de muchos autores es discutir cuál es el grado de prohibición o regulación socialmente necesario o conveniente en un momento dado, ante la posibilidad así planteada de que puede existir en la actualidad un exceso respecto de lo recomendable. En cuanto al grado de par-

<sup>20</sup> Nuestro libro *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires y México, 1973, p. 249, nota 5, y referencias bibliográficas.

<sup>21</sup> *Op. ult. cit.*, p. 243.

<sup>22</sup> ARISTÓTELES, *Los tres tratados de la ética*, Buenos Aires, 1950, *Moral a Nicómano*, Libro II, “Teoría de la virtud,” p. 94.

<sup>23</sup> ARISTÓTELES, p. 95.

<sup>24</sup> *Planificación, participación y libertad*, p. 227.

ticipación y libertad política, todo lo que se pueda decir es obvio en los países en desarrollo: Su insuficiencia es manifiesta.

Dicha primera observación se complementa con la segunda verificación empírica de que muchas instituciones de regulación o prohibición de determinadas manifestaciones de lo sexual en verdad se encuentran en la práctica en virtual *desuetudo*, abandono o carencia de vigencia, pues nunca llegan a plantearse casos concretos de aplicación de la prohibición normativa: El adulterio y concubinato son dos ejemplos clásicos.<sup>25</sup>

Otra vez y al igual que en el caso anterior, esta observación empírica puede explicarse como una falla del sistema que debe corregirse por vía de la más estricta y rigurosa aplicación del orden normativo, o como una muestra de algo diferente: En efecto, cabe preguntarse si es casual que existan tales instituciones de posible plus represión sexual que jamás se aplican ni han aplicado regularmente; la conclusión de algunos autores es que al contrario, ellas desempeñan otro rol represor, esta vez político, que sería su verdadera y oculta razón de ser profunda. Según este planteo, tales instituciones normativas aparentemente represoras en exceso, que se aplican y serían por lo tanto a la vez exageradas e inútiles, cumplen sin embargo una función de represión de la libertad política, y que ésta sí la cumplen eficazmente por vía de la creación de un ambiente social en el cual la libertad no es lo que se enfatiza, sino que al contrario lo es la prohibición.<sup>26</sup> En el presente caso, entonces, la exageración e irrealidad del sistema cumple la función de amenaza de coacción, no para quién transgrede el sistema, que todos lo hacen, sino para quien se aparta del parasistema.

#### 4.4. *Una perspectiva antropológica*

Los más variados antropólogos de todos los tiempos debaten cuál es el contenido de esa relación entre el derecho, la política y las normas sexuales. Desde los clásicos de FRAZER y otros, que tomó como base FREUD a comienzos de siglo en su *Tótem y tabú*, hasta los más recientes libros de FOX y TIGER,<sup>27</sup> los antropólogos observan, tanto en las tribus aborígenes como en el hombre primitivo, lo que los zoólogos confirman en las demás especies animales y también en el hombre.<sup>28</sup>

De todos los ángulos del pensamiento moderno se originan reflexiones parecidas. Recordemos la observación demográfica contemporánea de que el crecimiento de la humanidad se autoregula hoy en día en las grandes ciudades (incluso de los países no desarrollados) en dos hijos o menos promedio por pareja, con lo cual el auto-control de la natalidad viene incorporándose así genéticamente a la mente

<sup>25</sup> Ver al respecto BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Poder de policía de moralidad en materia de espectáculos y de publicaciones en la Capital Federal*, Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981, p. 65.

<sup>26</sup> Nos remitimos a lo aplicado en el cap. X de nuestro libro últimamente citado.

<sup>27</sup> *The Imperial Animal*, 1970; *The Red Lamp of Incest*, 1980.

<sup>28</sup> DESMOND MORRIS, *The Human Zoo*, Londres, 1969; *El mono desnudo*, Madrid, 1973.

humana por el mismo proceso de selección que DARWIN mostró hace ya mucho tiempo y sin intervención de las normas reguladoras que sobre el control de la natalidad, en pro o en contra, emiten los gobiernos en diversos países. Hasta desde la biología ASIMOV previene que o la sociedad humana autoregula su expansión o perece por explosión demográfica.<sup>29</sup>

También un antropólogo moderno sostiene que algunas reglas de comportamiento están genéticamente impresas, por millones de años de evolución, en la mente humana (por ejemplo la exogamia, el tabú del incesto, etc.); en tanto que otras responden muchas veces a falacias formuladas por quienes emiten las reglas.<sup>30</sup> Va de suyo que las reglas que pueden estar genéticamente incorporadas a la mente humana, sólo podrán normalmente variar con algunos otros millones de años de evolución. Pero aún así ya se advierte por la rápida mutación que en este siglo se viene produciendo en materia de natalidad promedio en los países desarrollados, que la especie humana puede estar adoptando un código sexual diferente que luego opera sobre las normas vigentes. El cambio normativo que se está operando en tales países parece demostrarlo.

Westermarck, seguido por FOX, ha sugerido que “las reglas y las leyes a menudo tienen un origen y una persistencia que pocos tienen que ver con lo que la gente realmente siente. O aún que (los que hacen las reglas) pueden prohibirlo precisamente porque no quieren hacerlo y por ende no les gustan quienes lo hacen.”<sup>31</sup> Y agrega Fox que en algunas materias “Las culturas que intentan prevenir... a menudo logran precisamente promover los sentimientos que procuran inhibir, haciendo así más difícil la prevención y sin embargo más necesaria, en un infinito círculo vicioso —una suerte de parodia de humanas buenas intenciones.”<sup>32</sup>

Vamos viendo así cómo en las más dispares manifestaciones sociales se presenta el mismo fenómeno: Trátese de la constitución y la vida política, del derecho de familia o de la actividad administrativa, de las normas sexuales o del derecho tributario, de la economía o del trámite administrativo, del lenguaje o del derecho, en todas partes encontramos muestras de la existencia de un sistema paralelo que convive con el sistema oficial. En todos los casos encontramos que son los defectos, excesos e irrealidades del sistema los que dan nacimiento al parasistema, y que ésta es la percepción que la sociedad en general tiene de la cuestión en cada uno de los sectores de que se trata. Consideramos que se trata de una situación demasiado reiterada y repetida como para considerarla casual o

<sup>29</sup> ASIMOV, ISAAC, ponencia presentada al simposio “Trabajando para el siglo XXI” y reproducida en la revista *Mercado*, año XI, n° 518, Buenos Aires, agosto de 1979, pp. 224-234.

<sup>30</sup> FOX, *op. cit.*, pp. 140-1.

<sup>31</sup> FOX, p. 21. Y está, desde luego, el clásico argumento freudiano que muchos autores recogen, de que tales prohibiciones severas indican más bien un fuerte deseo reprimido de quienes las formulan, más que una inclinación socialmente generalizada a realizar intensamente las conductas en cuestión. Se magnifica pues lo que no tiene tanta importancia para los demás, y con ello se alimenta nuevamente el círculo vicioso sistema-parasistema.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 19.

aislada. Pensamos que existe, más bien, un conjunto parasistemático coherente, que busca recuperar la racionalidad y el realismo que el sistema no ofrece tal como la comunidad lo recibe o lo percibe.

Adviértase que no es suficiente con que muchos y muy distinguidos miembros de la sociedad consideren, a la inversa, que el sistema es enteramente razonable y valioso, pues el parasistema nace *de la percepción que de esa cuestión tengan la mayoría de los individuos*. A su vez, la mayoría de los habitantes sólo tendrá adhesión y consenso respecto de las normas sistemáticas que sean expresión de su sentir y que se hayan elaborado a través de la participación y el debate en libertad. Faltando todos estos requisitos, lo más probable es que las normas sistemáticas sean producto de las ideas, convicciones y valores de sólo una minoría, y que al no representar los de la ciudadanía en general, están en verdad creando de manera directa e inmediata el parasistema.

Ahora bien: Hasta aquí nos hemos referido principalmente a supuestos en los cuales la respuesta parasistemática ha sido el desconocimiento de alguna parte del sistema. Queremos mencionar ahora un caso en materia administrativa en que se puede apreciar mejor la tensión sistema-parasistema; se trata de todos los mecanismos existentes para controlar desde dentro y fuera de la administración pública el cumplimiento de ella hace de las normas del sistema.

#### 4.5. *El círculo vicioso del control de legalidad y la progresiva autogeneración de normas*

La proliferación de normas irreales cuyo único destino posible es el incumplimiento y con ello la alimentación del parasistema, nunca es juzgada desde esta perspectiva por quienes tienen en sus manos emitir nuevas normas legales o administrativas. Antes bien y al contrario, la percepción de la diferencia existente entre el sistema y las prácticas administrativas, lleva por lo general a concluir en que se trata de una falla del sistema de control que debe corregirse por la vía de la implantación de nuevos y mejores controles de esa legalidad. Una rica literatura se ha producido al respecto, y ya hemos señalado en su lugar que el énfasis puesto hasta el presente en los controles de legalidad de la actividad administrativa, no sólo no logra producir una actividad verdaderamente conforme a derecho sino que tampoco y por sobre todo logra producir una actividad administrativa oportuna, conveniente, meritoria para el interés público comprometido.<sup>33</sup>

El énfasis puesto habitualmente en los controles de legitimidad retroalimenta el sistema reglamentario que usualmente rige la actividad administrativa. Se produce un círculo vicioso en que los propios directivos de empresas públicas y

<sup>33</sup>Nuestro artículo "El control de las empresas públicas en América Latina," en el Anuario Jurídico VIII-1981, Universidad Nacional Autónoma, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981, pp. 305-340 y en el libro *Problemas de control de la administración pública en América Latina*, Madrid, Civitas, 1981, cap. III y IV.



funcionarios de la administración crean o proyectan y consiguen reglamentaciones para regir su propia conducta, y en que también esas reglamentaciones les son dadas exógenamente: Por temor a que se transgreda al orden jurídico, o a que se diga que se ha transgredido el orden jurídico, se emiten nuevas y más detalladas normas previendo todo posible detalle de la conducta futura.

Al insistirse en el control de legalidad como control predominante, se introduce entonces una tendencia hacia la creciente reglamentación para hacer más predecible y “más fácilmente controlable” la conducta. Pero ocurre que lo que se refuerza de este modo es el control puramente formal, porque formales son en tal situación las normas que se dictan: Se llega inevitablemente a una exageración del análisis de juridicidad reglamentaria del acto, en desmedro de la apreciación de su mérito. Se afirma así la vigencia y la convicción de que si un funcionario dicta un acto válido o legal, nada puede objetársele; que si su decisión es inoportuna o inconveniente ello es materia librada a la discrepancia política, en todo caso, pero exenta del control y del reproche administrativo. Desde luego esto es un error, porque por lo general no suele ser demasiado difícil dar cumplimiento a los recaudos formales, si el funcionario simultáneamente se despreocupa de que sus actos sean además eficaces de acuerdo a las circunstancias.

Así se va distorsionando todo el sistema, no sólo a partir del control sino también a partir de la emisión de normas que el control provoca para autosatisfacerse y autorrealizarse. Las normas innecesarias y detalladas que se van dictando constriñen cada vez más la creatividad e imaginación de los funcionarios, refuerzan la idea de que el actuar conforme a las normas es garantía suficiente de corrección y acierto, como si no fuera también posible actuar incorrecta e ineficazmente aún habiendo dado cumplimiento formal a las disposiciones vigentes: Y la profecía autocumplida a veces se realiza, de que la irregularidad y el abuso, cuando no el delito, pasan por medio del mejor cumplimiento y control reglamentario.

Con todo ello se produce, por fin, una “incapacidad disciplinada,” pues se obliga al directivo “a acostumbrarse a depender de controles externos desechando las ricas posibilidades de la autofijación de objetivos y la autocrítica, y se lo induce a una rutinización progresiva.” “Lo importante pasa a ser la adhesión estrecha al reglamento, y todo lo demás es secundario;” el sistema administrativo ejerce así “múltiples presiones sobre sus miembros, induciéndolos a un comportamiento absolutamente ajustado a la norma.”<sup>34</sup>

Así se llega al desajuste del conjunto, pues no sólo se ignoran las normas irreales o excesivas del sistema, sino que a veces, peor aún, se las cumple!<sup>35</sup> Está bien probado que en América Latina con suma frecuencia se han dictado y dictan

<sup>34</sup> KLIKSBERG, BERNARDO, “La racionalidad irracional de la burocracia,” en el libro *Cuestionando en Administración*, Buenos Aires, 1973, pp. 162-3 y 158.

<sup>35</sup> El cumplimiento de una norma irrazonable constituye desde luego infracción constitucional, y es por lo tanto un acto o hecho antijurídico; pero con ello recaemos a la problemática explicada en el § 2 del cap. I.

reglamentaciones minuciosas para la actividad administrativa, cuya finalidad es preservar el interés público, pero cuyo cumplimiento no hace sino perjudicar al interés público. Los controles *formalistas* de legalidad, por ejemplo de Contralorías y Tribunales de Cuentas, y los procedimientos de licitación pública en los cuales se enfatiza la forma más que el contenido, porque así viene legislado o reglamentado el mecanismo y así además se escoge interpretarlo, no son sino una muestra más de disfuncionalidad. Nace con ello otra faceta del parasistema, en la cual el funcionario que para ser eficaz se atreve a desafiar mecanismos administrativos que resultan inoportunos o irreales, recurre en suma a subterfugios que constituyen una violación del sistema. Al igual que en materia de tránsito, si quiere seguir adelante con eficacia, debe adelantarse por la derecha; al igual que en materia de trámites de los particulares, el funcionario público también considera a menudo que debe hacer las cosas “por izquierda” y no “por derecha.”

Reiteramos, por supuesto, que no son éstas las valoraciones que por nuestra parte sustentamos, sino las que se encuentran detrás de tales comportamientos. Que nosotros y muchos más digamos que todo ello es disvalioso, no resulta suficiente si quienes tienen que aplicar las normas no las consideran valiosas sino a la inversa; en el apartamiento normativo considerarán por lo tanto que se encuentra el compartimiento axiológicamente encomiable. Y ello resulta posible pensarlo, de parte de algunos, precisamente porque existen otros sectores y aspectos del sistema normativo formalmente vigente, en los cuales las infracciones a los valores supremos de racionalidad, justicia, etc., no reciben la condigna sanción de oportuna invalidación. Las violaciones del sistema normativo a los valores superiores, si no son oportunamente corregidas, desvalorizan éticamente a ojos de buena parte de la comunidad al resto del sistema, aún cuando éste sea valioso: El problema es que no lo perciben así y se comportan en consecuencia. De donde resulta que para restablecer la autoridad ética del sistema frente a toda comunidad y no sólo algunos sectores de ella, es indispensable crear los mecanismos para que los apartamientos axiológicos que lo desmerecen y en suma lo destruyen puedan ser evitados o al menos prontamente corregidos.

### 5. Conclusiones

Concluimos así que existe en las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo latinoamericanas un importante parasistema económico, administrativo, social y jurídico que funciona imbricado e interrelacionado con el sistema económico, jurídico, etc. Si bien el parasistema aparentemente viola el sistema, en realidad aún violándolo lo completa e integra; a la inversa, el sistema se deforma progresivamente, conteniendo cada vez mayor número de normas irreales o excesivas, o irreales y excesivas a la vez, que se dictan sobre la hipótesis de que existe un parasistema en el cual tales normas irreales y/o excesivas no habrán

de ser cumplidas, por existir normas parasistemáticas que a su vez autorizan comportamientos puestos a las disposiciones sistemáticas irrazonables.

El parasistema no aparece explicitado casi nunca en textos normativos,<sup>36</sup> pero no por ello carece de realidad y vigencia. La violación de normas parasistemáticas recibe sanción no sólo por vía parasistemática, sino también y principalmente por vía de sistema, el cual, al estar rutinariamente desconocido por los actores del parasistema, contiene desde luego más que abundantes previsiones y supuestos en los cuales es posible sancionar el transgresor.

En las sociedades más desarrolladas existe también un parasistema, pero él es de menor importancia relativa y a su vez el sistema le brinda muchas menos posibilidades de aprovecharlo parasitariamente.

Entre las causas que contribuyen en las sociedades en desarrollo a dar exagerada importancia al parasistema y a debilitar progresivamente el sistema, se encuentra la falta de participación<sup>37</sup> y libertad política y el insuficiente control sobre la administración; la falta de control y de libertad debilita y disminuye las críticas que podrían formular los ciudadanos a las normas absurdas que se propugnan para el sistema, y dificulta poder evitar entonces su introducción en el mismo; la falta de participación implica que la población no puede influir decisoriamente en grado suficiente en la producción de las normas del sistema, con lo cual es, según los casos, o alguna ocasional mayoría (sin control ni influencia positiva de las minorías), o alguna ocasional minoría que ha tomado el poder (por lo tanto, sin control ni influencia de la mayoría *ni de las demás minorías*) la que unilateralmente, sin crítica creadora y modeladora, es la que “legisla”<sup>38</sup> con la misma actitud con que SARTRE escribía novelas en su infancia, con la ilusión de que porque puede escribir el texto (la ley o el reglamento del sistema), por ello es todopoderosa: Todo puede imaginarlo, todo puede hacerlo realidad, el papel que escribe adquiere delante de sus ojos la densidad de las cosas, ergo la ley o el reglamento que escribe *es la realidad que construye*.<sup>39</sup> Por esa ingenua ilusión

<sup>36</sup> Una excepción es la referida a las normas paraconstitucionales que explicamos *supra*, § 4 del cap. II.

<sup>37</sup> Nos remitimos a lo dicho en *Problemas del control de la administración pública en América Latina*, Madrid, Cívitas, 1981, cap. I; “Participation in State and Non-State Public Administration,” Coventry, Inglaterra, Universidad de Warwick, 1980, seminario sobre *Law in the Design and Administration of Strategies of Alternative Development*; anteriormente en el libro *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires y México, 1973; “Causas de participación ciudadana,” ponencia general en el V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios, Santiago de Chile, 1969, publicado en *Crónica del V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios*, Madrid, 1970, del Instituto de Estudios de Administración Local, t. I, pp. 1057-1085; reproducido en el libro *La planificación en los entes locales*, t. I, *Estudios generales*, publicación del Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, 1971, pp. 37-63.

<sup>38</sup> Dice de IMÁZ, JOSÉ LUIS, *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, p. 186; “Como la Argentina no ha sido un país parlamentario, sino presidencialista, mandan los que están en el poder en ese momento, vale decir, las máximas autoridades del partido oficialista. Los otros no mandan, son opositores.”

<sup>39</sup> *Supra*, § 4.3, nota 16.

todopoderosa, alimentada y propiciada por la falta de participación de los demás y de la libertad en general, es como creyendo construir un gran sistema (para la percepción del que lo hace) se está en verdad fortaleciendo un sólido parasistema.