

INTRODUCCIÓN

por
FELICIANO BENVENUTI*

Autor muy conocido y estimado en América Latina y en los países de lengua hispana, AGUSTÍN GORDILLO vivió un período muy difícil durante la última dictadura militar, lo que, probablemente, le ha permitido la reflexión que ha dado origen al libro que presentamos.

En efecto, en sus conclusiones el autor afirma “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.”

Pero, ¿en qué consiste este sistema paralelo o parasistema y existe solamente en las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo de América Latina?

El sistema paralelo en la acepción usada por GORDILLO es mucho más que la distinción entre constitución formal y constitución real y es mucho más también que la distinción entre país legal y país real.

Para el autor, el paralelismo significa la coexistencia de dos sistemas: Uno hetero-impuesto y otro auto-impuesto, una especie de dualidad dialéctica inevitable desde el momento en que contrapone lo que es verdadero en la índole del hombre y lo que una clase política, sea democrática o autoritaria, entiende prescribir como modo de disciplina del individuo y de la sociedad.

* Reproducimos aquí la introducción hecha por el profesor FELICIANO BENVENUTI a la edición italiana de *L'amministrazione parallela. Il "parasistema" giuridico amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1987, pp. V a X. Ese libro es la traducción de *La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo*, cuya primera edición apareciera en Madrid, Cívitas, 1982.

Por lo tanto, las prescripciones se remiten a un modelo que se interpreta como evolucionado, a un modelo que corresponde a la verdad, mientras que esta verdad se vincula a un modelo distinto que, entre las líneas del libro, parecería volver a una suerte de derecho natural o de principio de equidad.

Es obvio que existe una separación entre el modelo impuesto y el modelo real, cuando el modelo impuesto tiende a transformar los modos de comportamiento del individuo y de la sociedad. Que luego esta imposición, por llamarla de algún modo educativa, corresponda a una realidad aceptable es otra cosa porque, en todos los casos, es impensable que esta hipótesis educativa, provenga de gobernantes electos o de gobernantes autoproclamados, logre satisfacer las exigencias de todo el pueblo.

Existirá siempre una parte que disiente, no sólo en cuanto al modo sino también y sobre todo en cuanto a los principios.

Por lo tanto, que exista un principio de paralelismo se diría absolutamente inevitable incluso cuando la contraposición al modelo impuesto no provenga de la hipótesis criminal de violación a las leyes.

La verdad es que el paralelismo del cual se ocupa este libro, no está comprendido por el área de la oposición ni por el área del disenso pero es, por decirlo de algún modo, una oposición y un disenso progresivo que puede convivir con las estructuras legales, obteniendo como resultado una inevitable deformación y distorsión de ellas.

“Dos almas alberga mi pecho” decía GOETHE y ello está connaturalizado a la esencia del individuo, así como y en consecuencia, a la esencia del Estado.

Entonces, no nos encontraremos ante una denuncia clamorosa porque la clase política tiende a ignorar los parasistemas y a ignorar su fuerza de resistencia, imponiendo lo que puede parecer tal vez coherente con una visión ideológica pero no necesariamente “posible” en el sentido de la contraposición entre ideología y naturaleza.

El libro denuncia entonces esta profunda discordancia, recorriéndola en todos los sectores posibles y denunciando sus consecuencias.

Para un jurista el tema es interesante porque sacude su habitual planteamiento mental tendiente a separar lo netamente jurídico de lo antijurídico, condenando al segundo en defensa del primero, considerado como un valor indiscutible.

Pero el jurista debería alguna vez preguntarse también qué significado tendría en el ámbito de un ordenamiento la presencia de actos

ilegítimos: ¿Son estos verdaderamente manifestaciones patológicas o no son más bien señales de una incapacidad del ordenamiento para sostener el sistema?

En otras palabras, habría que preguntarse si el conjunto de los actos ilegítimos, sean estos leyes, actos administrativos o actos privados, no representan un contra-sistema cuya existencia no es advertida por la clase política.

La experiencia de la Corte Constitucional norteamericana (y también la de las Supremas Magistraturas inglesas) demuestra que existe un ciclo evolutivo que lleva de la declaración de antijurídico a la declaración de jurídico del mismo acto o comportamiento y viceversa.

Quien escribe, además, ha ya tenido la ocasión de llamar la atención justamente sobre este aspecto, poniendo de relieve el hecho que, por ejemplo, hasta la declaración de inconstitucionalidad de una ley, ésta ha estado formando parte de pleno derecho del ordenamiento jurídico y ha dejado su impronta en la acción de las autoridades públicas y en la acción de los privados; de modo que en realidad, el ordenamiento jurídico, desde este punto de vista, parece estar compuesto por actos de la autoridad, algunos legítimos y otros ilegítimos pero todos provistos del carácter de efectividad y por lo tanto todos en condiciones de dejar su impronta en la acción de los componentes sociales.

Este libro, en cierto sentido, se coloca junto a estas consideraciones y profundiza en observaciones de carácter todavía más puntual y comportamental.

Así va desde el relieve que hay que dar a las actitudes individuales hasta la utilización de las mismas instituciones jurídicas, como por ejemplo el procedimiento y la organización.

No es casual que se dé un amplio espacio a este aspecto porque el procedimiento, como ya todos saben, es precisamente uno de los canales que permiten la asociación del ciudadano con la administración y al mismo tiempo permite la legitimación desde la base de las autoridades que ejercen el procedimiento.

Pero ¿cómo justificar la existencia de estos parasistemas?

GORDILLO la justifica como el resultado de la insatisfacción causada por un sistema fútil, es decir por un sistema que no tiene en cuenta a la realidad porque “ningún sistema verdaderamente rige si no tiene el sustento participativo y activo de toda la comunidad.”

Una vez más el origen argentino del autor y la época en que el libro fue escrito, época de la última dictadura militar en ese país, no son justificativos suficientes para esta afirmación. Ella es válida para todos los países, incluso en aquellos dotados de democracias parlamentarias avanzadas donde sin embargo existe la prevalencia de un grupo de gobierno mayoritario.

Si alguna conclusión se puede extraer de este libro, aunque no se encuentre expresada y el autor de este prefacio espera no haber ido más allá de los límites de su tarea, es que en nuestros ordenamientos occidentales falta el eslabón que conecta gobierno y sociedad.

En tiempos pasados, la administración era el medio de conexión entre el centro y la periferia, entre la autoridad y los administrados. En las estructuras ideológicas constitucionales y democráticas modernas se necesitaría una administración con signo invertido, que permita el trámite entre administrado y administrador, trámite tal vez insuficiente pero siempre necesario para evitar la disociación entre sistema y parasistema o sistema paralelo del que habla el libro.

Por lo tanto, en sustancia, la existencia de esta dualidad no puede ser superada si no se inserta en la dialéctica Gobierno-País o si se prefiere derecho y hecho, un instrumento de información, de conexión y de transformación de los *inputs* que provienen de ambas partes del conjunto o sea tanto de arriba como de abajo. GORDILLO intuye esta solución pensando en la participación dentro de las estructuras administrativas como control social del sistema: Entonces, la participación sería la exteriorización del parasistema.

Es decir, para quien escribe este prefacio, toma solo en parte la realidad y permanece en el plano del sistema, mejorándolo; del mismo modo se concretaría la participación de los usuarios en las empresas y en los servicios públicos, la participación en los cuerpos colegiados, el Ombudsman, con el que se tiende a dar una respuesta a las exigencias sociales.

Pero ello no podrá nunca evitar la existencia de un parasistema: Si bien algunos de sus aspectos podrían ser “utilizados” por la administración y por lo tanto englobados en ella, habrá siempre algo que quedará “afuera” y este “afuera” significará siempre una dualidad entre lo que es la administración y lo que no lo es.

Ahora bien, si es cierto que la causa de esta duplicidad está en la incapacidad de la administración tradicional para expresar no sólo las exigencias genéricamente sociales sino las de las diversas

comunidades sectoriales, también es cierto que siempre existirá un parasistema. Lo que hace falta cambiar es la administración tradicional, esto es, su modo de ser y su estructuración tradicionalmente generalizante y “jerárquica.”

Al límite, haría falta revertir la situación y hacer de la administración tradicional el sostén operativo de esa otra administración que hoy consideramos parasistema y que debería convertirse en el sistema portante de las decisiones de las comunidades auto-administradas.

Ciertamente, una revolución de este tipo no es pensable en un corto plazo, pero ya se visualizan los indicios: basta con pensar en los grupos de voluntarios que son reconocidos como portadores de intereses colectivos o difusos.

En el estado actual, la administración les reconoce solamente la capacidad de procedimiento o sufre su influencia como grupos de presión.

Será necesario que estos grupos que constituyen el verdadero parasistema, sean legitimados en algún modo y que se les transfiera a ellos las responsabilidades que hoy se ejercen a nivel exclusivamente burocrático.

En este punto, el libro de GORDILLO no es válido solamente para la Argentina: En realidad es la reflexión profunda de un jurista que vivió la experiencia devastadora de la dictadura y la vivió con el ánimo sereno, con el ánimo atento del científico.

A nosotros, lectores italianos y sustancialmente lectores europeos, nos queda preguntarnos si no existirán también aquí residuos de concepciones, no diría dictatoriales, pero sí autoritarias.

Visualizado el sistema jurídico administrativo del revés, es decir desde el punto de vista del sistema paralelo, la respuesta solo puede ser afirmativa.

¿Podrá una administración nueva y diferente, apropiada a las dimensiones de una sociedad que vive en una democracia avanzada, responder al inquietante interrogante que emerge de estas páginas? Porque no será quizás el sistema paralelo el que revierta, en nuestro ordenamiento, el sistema legal (como sucedió en Argentina) pero está el hecho que él lo condiciona, lo hace ineficiente y dicho con franqueza, en muchos aspectos fútil.