

Presentado en el Seminario de CLACSO: "Hacia una etnografía de las organizaciones". 1987

**LA VIGENCIA DE LAS LEYES FRENTE A LOS REFORZAMIENTOS DEL PODER
ADMINISTRADOR Y A LAS FACULTADES PRESIDENCIALES**

ESTER KAUFMAN

Dad al Poder Ejecutivo el poder
posible, pero dádsele por medio
de una Constitución.

Juan Bautista Alberdi. (1)

I.- INTRODUCCION

A partir de una experiencia concreta, la negativa a reconocer el derecho a la carrera en la arena administrativa, se avanzará sobre las resistencias al cambio de vía legislativa registrada en una asesoría Jurídica de un Ministerio.

De allí se podrán derivar algunos incrementos en el poder administrativo y en la figura presidencial, en desmedro del Poder Legislativo. Desde una lógica racional legal, se particularizará sobre la ilimitada potestad presidencial reglamentaria; concluyendo en el disciplinamiento del aparato burocrático legal quien naturaliza esa ilimitada potestad.

II. EL CASO CONCRETO

Lo que se describe en este punto ha sido una experiencia personal de la autora de este trabajo quien, en su carácter de abogada, trabaja como asesora jurídica en un Ministerio. En ese

Ester Kaufman. Abogada. U.B.A. M.A. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente e investigadora del Instituto

Ester Kaufman. Abogada. U.B.A. M.A. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente e

investigadora del Instituto caracter, se le entregó un expediente luego de un prolongado disciplinamiento que consistía en saber valorar y buscar el "precedente" (dictámenes anteriores del mismo organismo), emitir un dictamen con lenguaje anónimo y considerar que la opinión administrativa era prioritaria tanto en relación a la doctrina jurídica como respecto a las leyes. Quien entienda de derecho, descubrirá en esta práctica, una primera violación a las jerarquías normativas ya que las mismas se conforman en la siguiente escala: Constitución-Tratados-Leyes- Decretos-Resoluciones-Disposiciones-Dictámenes (precedentes).

Esta piramide (así se llama la disposición jerárquica normativa descrita) queda totalmente invertida si la primacía es concedida a la opinión particularizada en un dictamen.

¿En qué consistía el tema elevado por expediente?:

Se trataba de un recurso interpuesto por un agente de la administración que había sido relegado en las promociones frente a las otorgadas a algunos compañeros de trabajo (2). Fundaba su pedido de revisión en el derecho a la carrera consagrada por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley 22.140) (3). El derecho a la carrera implica que tanto la antigüedad, calificaciones, méritos, presentismo, etc. no pueden ser pasados por alto cuando se trata de promover a otras categorías.

El reclamo parecía "prima facie" lícito. El ingreso de quien esto escribe había sido reciente y el disciplinamiento todavía no había obrado con todo su efecto. Por tanto, su lícitud la consideró desde la noción de pirámide jurídica ya explicada. Se pensó en la Constitución y luego en las leyes. Allí se detuvo porque el derecho reconocido por la ley en Nacional de Administración Pública.

cuestión no podía ser negado por una norma de jerarquía inferior. Y no le pareció que ese derecho requiriera una reglamentación especial para ser aplicado. Así redactó su dictamen requiriendo una investigación sobre las últimas promociones que, en número de quinientos, se habían producido en el área.

El ataque de la Dirección del organismo asesor jurídico no se dejó esperar. Se había omitido la lectura de los precedentes. No hubo más remedio que recurrir a ellos. Y ¿qué es lo que se descubrió?: Allí se enunciaba que el derecho a la carrera no tenía vigencia pues el Poder

Ejecutivo no había reglamentado ese artículo de la Ley. De ello se deducía que la ley no reglamentada (de aplicación en o por la órbita administrativa) carecía de vigencia práctica efectiva. Tal descubrimiento sorprendió fuertemente a al novel asesora. Así comenzó a detectar situaciones más aberrantes todavía: El Congreso dicta una ley, el Ejecutivo la promulga, se dicta la Reglamentación a través de un decreto (por ende el Presidente está dispuesto a aplicarla) pero la burocracia se resiste a su aplicación. ¿Cómo es esto?: Como se trataba de una ley donde la Administración tiene parte en su aplicación, el Decreto reglamentario formula detalladamente los organismos y modos de implementación. Y así llega al Ministerio respectivo que, supuestamente, debe proceder a ejecutarla. Pero muchas veces los empleados se niegan a cumplirla ya que falta la resolución Ministerial que los habilita a su aplicación. Y esto no es lo más grave: el Ministro puede haber procedido a crear la Resolución pero es factible que subsista la negativa a obedecerla ya que el jefe específico de ese Departamento no ha dictado la Disposición o no se han impreso los formularios pertinentes (como sucede a veces en la D.G.I.). Lo que acontece semeja a un ser multiforme e indefinible que solo admite lo que está dispuesto a admitir. Donde por sobre la racionalidad normativa impera otra nunca declarada, sostenida por grupos humanos dispuestos a no reflexionar sobre estos mecanismos. Allí van los técnicos, abogados, empleados judiciales, jueces y todos los que suponen una pirámide jurídica funcionando cuando, de algún modo saben y hacen que la última palabra sea dicha desde una ventanilla.

Retornando al caso concreto: se volvió a redactar otro dictamen cuestionando los precedentes ya que los mismos dejaban a la ley como elemento decorativo y condenaban al LEGISLATIVO a una actividad inútil. Esto mereció un nuevo repudio de parte de las autoridades; lo que llevo a quien realiza este trabajo a atacar los precedentes por otra vía. Buscó las iniciales de los dictaminadores, a la sazón compañeros de trabajo, y comenzó otra investigación. Así se reprodujeron los siguientes diálogos:

-Dr. HH, ¿cuál es la base de su dictamen? -preguntaba.

-Dra. me extraña: el precedente.

-Dr. HH, ¿cuál supone que es la base del precedente que no remita a otro precedente? -se insistió.

-Dra., me extraña: todos los libros de Derecho Constitucional dicen que una ley no tiene vigencia

en tanto no se reglamente si es necesaria su reglamentación. -reponía.

No sólo fueron preguntados los abogados asesores sino también algunos profesionales conocidos con gran práctica tribunalicea. Dado que la nueva incursión no se daba entre abogados con relación de dependencia estatal, el diálogo quedaba configurado de otro modo (ya no se mencionaba el precedente) Pero la segunda parte (libros de Derecho Constitucional) era muy parecida, salvo para unos pocos que recibían con desorientación la pregunta como si nunca se hubiera problematizado la cuestión.

Luego de interrogar a suficientes abogados, restaba algo importante: una acción obvia: releer los libros de Derecho Constitucional existentes en la Asesoría Jurídica (dos largos estantes completos). De este modo se revisó tomo por tomo hasta relevar la biblioteca. Aquí sobrevino la segunda sorpresa: NINGUNO HABLABA DEL TEMA. Solo se encontró una nota que se refería al Derecho francés, en donde se considera al presidente que no reglamenta una ley incurso en el delito del mal desempeño de la función (delito también tipificado en el derecho argentino) siendo pasible de sometimiento a un juicio político.

Se hizo un nuevo dictamen poniendo de manifiesto lo descubierto. Esta vez el superior jerárquico se sorprendió que un tema de esta naturaleza jamás hubiera saltado en tantos años. En realidad, nadie había trabajado el tema. Quien esto escribe le explicó la gravedad de la situación ya que todos los presidentes constitucionales habían llenado sus cajones de leyes ya promulgadas obviando el decreto que les competía dictar. Aclaró que esto no se había transformado en un veto no contemplado en la legislación y, por ende, sin sustento jurídico. Que era viable el juicio político ya que entendía que tal conducta era punible. Que esto era aplicable también al Poder Legislativo por falta de reglamentación de las normas que sobre derechos y garantías despliega nuestra constitución (ya que el Congreso compete hacerlo: vg. art. 14 bis de la C.N.). El superior jerárquico coincidió con las opiniones vertidas pero ordenó -a quien esto escribe- cesar con el tema en el ámbito burocrático. El expediente desapareció de las manos de la asesora y nunca más le volvieron a adjudicar uno parecido.

III.- LA RACIONALIDAD JURIDICA

REGIMEN CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO:

La teoría del estado de derecho presupone la idea de la racionalidad en cuanto forma de garantizar las libertades individuales y de la eliminación de todo factor de arbitrariedad en la organización y actividad del Estado. La legitimidad de tipo racional consiste (al decir de Weber) en la obediencia a ordenaciones impersonales y objetivas jurídicamente establecidas, tomando a las personas únicamente como portadores de una competencia (en una esfera de mando legalmente delimitada).

El orden jurídico no es un sistema de normas coordinadas entre sí, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles de normas. En su cúspide encontramos la Constitución que debe ser respetada como ley suprema hasta que ella sea enmendada o destruida por una revolución. Mientras ello no suceda, todas las personas están obligadas a respetarla (los legisladores, los funcionarios de los dos poderes restantes y demás habitantes). Respetarla significa que ningún acto legislativo puede ser contrario a sus cláusulas. Así también lo consagra expresamente nuestra ley fundamental en su artículo 31 cuando dice que:

"Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la Ley Suprema de la Nación; y las autoridades...están obligadas a conformarse a ella".

Esa Constitución establece el sistema republicano y, por ende, la división de poderes. Históricamente, el principio de la separación de los poderes surge como un arma contra el poder absoluto; como un generador de libertades públicas, a través del equilibrio y colaboración de los poderes separados. (4) De acuerdo al esquema clásico, los poderes del gobierno son tres: "el LEGISLATIVO con la misión específica de elaborar la ley; el EJECUTIVO **encargado de ejecutarla**; y el JUDICIAL al que se le asigna la misión de interpretarla" (5).....

Así en el caso A. Galleti c\ Provincia de San Juan (7) el alto Tribunal ha sostenido que: "si el pueblo de la nación quisiera dar...atribuciones más extensas que las que ya...ha otorgado o suprimir algunas de las limitaciones que le ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución Nacional (mecanismo de reforma). Entretanto, **ningún departamento de gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido otorgadas expresamente o que deben considerarse conferidas** por necesaria implicancia de aquellas..."

¿Que fija la carta magna para el Poder Ejecutivo?. Su principal función consiste en aplicar las leyes ya que su elaboración se encarga al Poder Legislativo. Sobre el rito legislativo hablan sus arts. 69 y siguientes. En ellos el Poder Ejecutivo tiene sobre las leyes dictadas por el Congreso el derecho a veto, que puede no paralizar la norma si las Cámaras lo sancionan con una mayoría de dos tercios.

En ese caso, el Poder Ejecutivo tiene que promulgarla aún a pesar de su veto.

Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo no puede hacer nada más respecto a la vigencia de una ley. Sancionada ésta, y si requiere reglamentación, el Ejecutivo deberá arbitrar todos los mecanismos para dictar el decreto correspondiente y ponerla inmediatamente en parctica. U detalle más: luego de la sanción se procede a la publicidad de la norma en el Boletín Oficial. El Código Civil prescribe que luego de su publicación, la ley adquiere vigencia para todos los habitantes de la Nación.

La Constitución Nacional enumera expresamente las atribuciones presidenciales. Así, el art. 86 inc.2 dice que "EXPIDE LAS INSTRUCCIONES Y REGLAMENTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA LA EJECUCION DE LAS LEYES DE LA NACION CUIDANDO DE NO ALTERAR SU ESPIRITU CON EXCEPCIONES REGLAMENTARIAS."

No alterar el espíritu de la ley supone que no debe dejar de aplicarla ya que en este caso no es tan sólo la alteración de su espíritu sino su supresión. El decreto reglamentario se explica porque muchas veces una ley sancionada requiere algún complemento de implementación que compete directamente al Poder Administrador. En estos casos se decreta. Sin embargo, y en realidad, esta potestad reglamentaria se ha transformado en un freno y un abierto desconocimiento de la producción legislativa que incomoda al Poder Ejecutivo (tanto como poder político como en su caracter de Poder Administrador). Lo extraño es que ese poder de resistencia se haya convertido, en los hechos, en un derecho incuestionado e implícito, como si se desprendiera de un "poder natural" en cuanto a la naturalidad con que se ejerce. Psiblemente algo de ello ocurra como un sedimento histórico del poder unipersonal en el gobierno (y de toda una articulación de un poder burócratico que responde a ese esquema). Tal fue la razón que diera la legitimidad a la teoría del Ejecutivo unipersonal enérgico sistematizada por Alberdi, separándose del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos. Decía, luego de comentar las facultades omnímodas

del virrey de Buenos Aires, que

"Bien sabido es que no hemos hecho la revolución democrática en America para reestablecer ese sistema de gobierno que antes no existía...pero si queremos que el poder ejecutivo de la democracia tenga la estabilidad del poder realista, debemos poner alguna atención en el modo como se había organizado aquél para llevar a efecto su mandato".(8)

Lo que en definitiva sucedió es que ese Poder Ejecutivo constitucionalmente fuerte fue zafándose del marco normativo para avanzar hacia atrás sobre su historia sumando de a poco todo su poder. Alberdi entendió que ese pasado debía pesar sobre el poder presidencial, pero confió que era posible limitarlo normativamente. Las últimas décadas demostraron cuán difícil es la concreción de esa empresa en todos los niveles. Este trabajo trata de dar cuenta, más allá de la espectacularidad de los grandes acontecimientos públicos, cómo el poder Ejecutivo sigue en la lenta ruptura de marcos legales bajo la aquiescencia de todos los que se involucran en la crónica de los pequeños acontecimientos del tipo de los que se relatan en el punto II. Como si estos diminutos tejidos de poder constituyeran mecanismos autónomos de reforzamientos autoritarios. Basta detenerse a mirar quitando el acento a las palabras dichas espectacularmente.

IV. EL DISCIPLINAMIENTO EN LA CEGUERAS

Producir ese "no ver algo", como en el caso relatado, no es una empresa fácil. Implica un largo disciplinamiento previo.

Dice Foucault:

"El individuo es sin duda el átomo ficticio de una representación "ideológica" de la sociedad; pero es también una realidad fabricada por esa tecnología específica de poder que se llama la "disciplina". (9)

Las disciplinas son:

métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de "docilidad-utilidad"...La disciplina aumenta las fuerzas del cuerpo (en términos económicos de utilidad) y disminuye esas mismas

fuerzas (en términos políticos de obediencia)...Si la explotación económica separa la fuerza del producto del trabajo, digamos que la coerción disciplinaria establece en el cuerpo el vínculo de coacción entre la aptitud aumentada y una dominación acrecentada. (10)

1- EL DERECHO COMO SABER DOGMATICO

De cómo la lógica racional jurídica no es percibida contradictoriamente con el despliegue de prácticas concretas podría remitirnos a la problemática de cómo el sistema normativo se presenta, amén del disciplinamiento en la técnica que será tratado en el siguiente punto.

Así puede descubrirse que el derecho contiene un "discurso altamente codificado, expresado a través de símbolos tendientes al desplazamiento permanente de los conflictos hacia sus lugares menos visibles". (11). Esta filosofía espontánea impide que los conflictos sean vistos, mediando exclusivamente la percepción de las codificaciones. El sujeto, en este caso, no existe como tal. Una especie de instituciones vacías de cuerpos. Como acota Legendre, estaríamos frente a un "Texto sin Sujeto" ya que el Derecho no es la palabra de un Sujeto aunque quienes viven este efecto-ficción declaren que las instituciones hablan.

Por otra parte, y volviendo a los bloqueos, "podemos observar ciertos "desplazamientos semánticos" que hacen aparecer formas de expresión aparentemente desvinculadas de su matriz original". (12) operando internamente una prohibición, función central del discurso mismo, la de no poder meditar sobre el origen de esos códigos. No sólo eso: le censura en cuanto al origen se desplaza permanentemente hacia todo el proceso de transformación de la norma. Sosteniendo sólo como ley" la última consagrada tanto por los poderes legislativo\ejecutivo, por el juez\camarista\miembro de la Corte (de prestigio indudable en sede judicial) como por los jerarcas burócratas, quienes determinan en cada ámbito que se puede hacer y que no se puede hacer. También, en estos casos, quedan borradas las normas antecedentes o las opiniones imperantes que precedieron a esta's "última's" (12 bis).

2- COMO SE PRODUCEN LAS CEGUERAS DEL JURISTA:

Desde su paso por la Facultad de Derecho, quien esto escribe recordará algunos de los mecanismos educativos implementados.

Existe un presupuesto educativo en dicha area que consiste que el conocimiento se adquiere mediante continuos ejercicios de memorización. Sobre dichos ejes se fijan los sistemas de premios y castigos. Los premios se adjudicarán a quien haga lucimiento memorístico hasta de los más inútiles detalles, desechando la vía de la sola explicitación de los conceptos involucrados. Entre estos detalles se destacan la insistencia en el número de los artículos y de las leyes, así como el recitado "exacto" de su contenido. La sola variación de las palabras es descalificada aunque se desarrolle lo que la norma contiene. Ello se traduce en una disminución de la clasificación, que también ocurre ante el menor cuestionamiento o cuando se exponen sistemas de relaciones no contemplados por el autor obligado de la cátedra o por la misma cátedra. En casos extremos se puede llegar hasta el aplazo. Este sistema provoca un efecto notable: la pérdida de la capacidad de reflexión a medida que avanza la carrera (no distinción de importancia secundaria, inseguridad ante cualquier omisión, encarar cada materia desde la óptica de la cátedra, averiguar hasta los más mínimos detalles de la mesa examinadora, imposibilidad de un cuestionamiento de contenidos, etc.).

en ese camino van quedando las normas sin visualización de soporte alguno. Resulta de ello una especie de tablero de ajedrez donde quien puso las piezas es inmediatamente borrado de la conciencia del jugador. Están allí porque están. Nada más. Queda pues jugar eficientemente el juego. Las piezas representan el derecho considerado vigente y su despliegue será sostenido ferreamente en reglas previamente concebidas (tampoco se reflexiona por quién).

Por otra parte se verá que los programas de estudios son divididos entre materias codificadas y las que no lo son (Política, Economía, Filosofía, Historia, etc.). Este último bloque ha sido siempre despreciado como inservible para el ejercicio de la profesión. El estudiante realimenta este tipo de opinión sin sentir que con dicha actitud viole el entrenamiento universitario (tal apreciación es sostenida también por el Cuerpo Docente conformando pactos no explícitos de jerarquías). El contenido de las materias no codificadas ayuda a que su inutilidad sea lógica dado que en ellas se despliegan categorías imposibles de utilizar para aprehender realidad alguna, lo que lleva al estudiantado a utilizar nuevamente la memoria para exponer sus conocimientos ya que las categorías en cuestión son obra de artificiosos esquemas teóricos.

Dice Foucault:

"Una observación minuciosa del detalle, y a la vez una consideración política de estas pequeñas cosas, para el control y la utilización de los hombres, se abren paso a través de la época clásica, llevando consigo todo un conjunto de técnicas, todo un corpus de procedimientos y de saber, de descripciones, de recetas y de datos. Y de estas fruslerías, sin dudas, ha nacido el hombre del humanismo moderno...Técnicas minuciosas...Pequeños ardidés...Describirlos implicaría el estancarse en el detalle y la atención a las minuciosas: buscar bajo las menores figuras no un sentido, sino una precaución: situarlos no sólo en la solidaridad de un funcionamiento, sino en la coherencia de una táctica...LA DISCIPLINA ES UNA ANATOMIA POLITICA DEL DETALLE (May. nuestra)...En todo caso, el "detalle" era desde hacía ya mucho tiempo una categoría de la teología y del ascetismo: todo detalle es importante, ya que a los ojos de Dios, no hay inmensidad alguna mayor que un detalle, pero nada es lo bastante pequeño para no haber sido querido por una de sus voluntades singulares. En esta gran tradición de la eminencia del detalle vendrán a alojarse, sin dificultad, todas las meticulosidades de la educación cristiana, de la pedagogía escolar o militar, de todas las formas finalmente de encauzamiento de la conducta. Para el hombre disciplinado, como para el verdadero creyente, ningún detalle es indiferente, pero menos por el sentido que en él se oculta que por la presa que en él encuentra el poder que quiere aprehenderlo. (13).

La enseñanza del Derecho, del modo en que aquí se ha expuesto, define un perfil muy nito de profesional donde el nivel de cuestionamiento es casi nulo. Y ello se manifiesta en una imposibilidad más grave: la de detectar contradicciones lógico jurídicas entre lo que se aplica y lo que no se aplica y debería aplicarse. Es que conformado el mundo de la opinión técnica solo algunos creen en la posibilidad de un cuestionamiento conducente (obvio que poseyendo los elementos jurídicos necesarios para hacerlo). Esto implica un pensamiento estático de parte de la mayoría de los profesionales quienes desconocen las continuas fluctuaciones del poder y, por ende, el movimiento continuo que sufre el mundo de las opiniones técnicas. O inmovilizan reproduciendo la opinión vigente con sus propias prácticas o van a la zaga de otros profesionales quienes, acuciados por intereses más concretos, con éxito (algunas veces) la aventura de introducir otro modo de aplicar y concebir alguna norma en cuestión. Pero el conjunto, no solo se resiste al cambio sino que, además, genera el "conocimiento especializado" que consagra al

cambio como un imposible.

3- LA BUROCRACIA O EL JUEGO DEL AMOR POR LAS MINUCIAS:

Tal como se hizo con el disciplinamiento universitario, se tratará de describir el adiestramiento recibido en la asesoría legal del Ministerio en cuestión:

3.1. **Sobre lecturas aparentemente innecesarias:**

Durante el primer mes se colocaron grandes libros para su lectura. En ellos se compilaban todos los dictámenes del organismo. Los mismos debieron ser leídos al solo efecto de memorizar las formas de escritura ya que los dictámenes contenían, en su mayoría, solo remisiones a constancias del expediente que, obviamente, no estaba a la vista. Por ello, nada de lo que se entendiera como derecho administrativo aplicable podía ser aprehendido de ese modo. Debíase asimilar palabras y formas exactas.

3.2.- **Sobre el aprendizaje de un lenguaje anónimo:**

Luego de la lectura, quien esto escribe comenzó a dictaminar. Sistemáticamente volvían sus escritos rechazados con menciones del tipo: "Aprenda a borrar su estilo personal". En los dictámenes no debían quedar al descubierto los autores del texto salvo por unas iniciales escritas en el margen inferior izquierdo. El texto, como texto, es anónimo. Esto no significaba que no lleva sello y firma (la de la Dirección). Pero en cuanto al estilo, el mismo debía ser técnico impersonal. Su efecto es que los dictámenes son emitidos únicamente por su Dirección quien se mimetiza anónimamente con el organismo estatal que preside.

3.3.- **Sobre el aprendizaje en la detección de minucias faltantes**

Obtenido el lenguaje apropiado, los dictámenes se comenzaron a rechazar por otras razones, entre ellas: no haber detectado minucias faltantes. Así se señalaba que:

- a) Faltaban opiniones de organismos que, en general, solo terminan adhiriendo a las opiniones anteriores.
- b) Faltan foliar fojas.
- c) El organo remitior no era el pertinente aunque, luego de una correcta derivación, siempre

terminará entendiendo la asesoría.

d) No estaba especificado (por el organismo remitir) exacta y precisamente el objeto del dictamen. No importaba que surgiera a todas luces del expediente.

e) No se adjuntaban todos los expedientes cuyos numeros eran consignados en el principal, aunque esa agregación se supusiera inservible.

f) No se adjuntaba el legajo personal del agente involucrado.

g) Las fotocopias agregadas no lucían su certificación como auténticas (aunque el organismo asesor contara con los textos correctos).

h) Si el dictamen era complicado, faltaba requerir opinión a todos los organismos administrativos que uno pudiera involucrar en el tema.

i) No se había verificado que el interesado tuviera las vistas necesarias. Ello solo podía significar, en la mayoría de los casos, que este consignara: "en la fecha tomé vista".

j) Si, además del interesado, habían participado otros agentes, las vistas debían multiplicarse por todos los intervinientes. Etc. etc.

3.4.- Sobre los castigos:

¿Qué sucede si no se dictamina acorde a estas pautas?. Si la omisión es grave puede llegarse al sumario. Pero nos detendremos en castigos menores: se reenvía el expediente con una vergonzante nota del supervisor que queda anexada hasta la aprobación definitiva del dictamen. Por tanto, no obedecer es alargar la jornada laboral, postergar otros expedientes que siguen siendo adjudicados puntualmente; ser relegado en las promociones; recibir los juicios de menor monta o los manifiestamente perdidos (a fin que el asesor no pueda compensar su sueldo con mayores honorarios por vía judicial); ser reputado como ineficiente porque las notas de rechazo, con el expediente, circulan por otros asesores a quienes comienzan a requerirse interconsultas. Por último, ser enviado en comisión a organismos lejanos y descalificados.

3.5.- De cómo se escribe:

El régimen que designa cada ley debe comenzar la letra inicial con letra mayúscula. Las abreviaturas están prohibidas. Las indicaciones sobre precedentes se realizan sobre un orden. Se

comienza con frases exactas ya que no es lo mismo decir "A fin de mejor dictaminar" que "para mejor dictaminar". El nombre de cada organismo debe comenzar con mayúscula. Nunca se utiliza el sujeto en primera persona del singular, etc.

3.6.- Del cambio:

Recuerda quien esto escribe que al ingresar poseía un estilo de escritura donde era posible engarzar lo literario con lo exclusivamente técnico. Además estaba embuida de una especie de eficiencia que aconsejaba resolver de fondo todos los asuntos caídos bajo su responsabilidad. Tal había sido su estilo de ejercicio profesional. Los escritos los desarrollaba largamente, con antecedentes y fundamentos, haciendo gala de que nada quedaba librado al azar.

Luego, comenzó el disciplinamiento burocrático. Había todavía una gran distancia entre lo que la asesora era y la manera en que aparecían conformados los demás. No era sólo el estilo con que se abordaba la profesión. Era una especie de dilución de los cuerpos que, casi sin ser vistos, deambulaban fantasmalmente por los pasillos. Pocos conservaban signos de vitalidad pero ninguno había escapado al signo de la rigidez. Porque la vitalidad y la soltura eran permanentemente castigados sobre la forma de hablar, vestir y caminar. Una consigna atravesaba todas estas prácticas: los cuerpos no debían ser visualizados y sus contornos producían horror (en el caso de las mujeres la represión era más intensa). Colores amorfos y formas desdibujadas hacían imposible alguna mirada en particular. Nada que denotara algo más que un espectro burocrático. Esto, sin embargo, con el avance de la democracia, fue cambiando algo en el sector de las mujeres más jóvenes (pudo, por ejemplo, incluirse el uso del pantalón). Así el estilo terminaba neutralizado, los escritos se redujeron y, con los meses, se aprendió a detectar todas las minucias faltantes a fin de evitar dictaminar sobre el fondo de la cuestión. Tal como se esperaba, casi todos los expedientes tuvieron un pedido de alguna información previa. Se redujeron a decir: "A fin de mejor dictaminar, remítase..."

Oszlak ha dicho que:

"más allá del ánimo colaborativo o conspirativo de tal o cual funcionario, más allá de los sesgos adquiridos en el proceso de socialización burocrática, existe trama institucional hecha de jerarquías, reglamentaciones, trámites y prácticas fuertemente arraigadas, de la que el

administrador público es, a la vez, creador y creación, víctima y victimario. Tal vez (la más de las veces) involuntariamente. (14)

3.7.- De cómo se aplican las leyes;

¿Qué puede importar en este contexto la jerarquía normativa?. Sólo en el caso de una ley que no traiga complejidades a la administración y, a su vez, sea prolijamente detallista. Otro tipo de norma puede quedar relegada al olvido. Porque lo que resulta insoportable es esa comezón de incompletitud que inmoviliza al burócrata en el espanto para luego alimentar su rechazo o el requerimiento de resolución subsanando el defecto detectado.

Puede suponerse, por ende, y esa es la hipótesis de este trabajo que LA FALTA DE REGLAMENTACION PASA A MOVILIZAR LA EXASPERACION DEL BUROCRATA LEGISTA, PROMOVRIENDO LA INAPLICABILIDAD DE LA LEY ANTE SU IMCOMPLETITUD FORMAL.

3.8.- Las cegueras en las Ciencias Sociales:

Ha dicho Legendre:

"Una de las cuestiones esenciales de su investigación consiste en hacer y aceptar que la función de la censura se encuentra hoy principalmente asumida, no ya por los legistas, sino por las instancias de utilización de las Ciencias humanas, sociales". (15)

Los fenómenos descriptos en cuanto al mundo jurídico y su relación dogmática social, han sido ignorados (o censurados) por pléyades de politicólogos y sociólogos. Legendre dirá, en **El Amor del Censor** que:

"la ciencia, sobre este terreno de la Burocracia, realiza mecánicamente su trabajo de oscurecimiento, por medio de bloqueos de accesos. En esta materia neurálgica donde se transmiten y modernizan las técnicas más viejas de la domesticación, la creencia fundamental está cuestionada porque se trata de fijar la infranqueable frontera de lo sagrado, y de ordenar (en el nuevo estilo de verosimilitud) el lugar lógico de la omnipotencia, de la omnisciencia, etc. Por esto, el conocimiento de las realidades burocráticas...permanece muy estrechamente dependiente de una ciencia oficial, en particular del derecho administrativo, saber precavido como pocos y cuyos orígenes canónicos se han identificado perfectamente; la ciencia de los juristas perpetúa, para una

parte importante, el texto ancestral...Se toma de los legistas un culto manierismo para hablar con medias palabras de la burocracia (asociada a la idea misma de Estado); cuestión de especialistas que siguen siendo...una especie de teólogos..."(16)

4.-CONCLUSIONES

4.1.- Limitaciones de lo expuesto:

Lo narrado es aplicable al lugar específico donde esta experiencia aconteció. La asesora en cuestión tuvo, luego, otras distintas o tomó contacto con asesores de otras áreas quienes narraron historias burocráticas diferentes.

A título ejemplificativo se podría decir que, en ámbitos ligados a la producción o al quehacer financiero, las resoluciones administrativas tienen mucho más dinamismo, no registrándose ese continuo esquivar el dictamen de fondo narrado.

También es bueno aclarar que ese hacer circular lentamente los expedientes tiene que ver con el trámite que normalmente se imprime. Pero si existe el pedido concreto de algún funcionario con poder, la resolución es siempre de fondo y termina dándose entre gallos y medianoches; con tanta rapidez que casi no se detecta la existencia del trámite.

4.2.- Lo generalizable del caso tratado:

Sin embargo, pueden detectarse algunos comportamientos que responden a iguales matrices. Estos son:

- a) Quienes están en las asesorías jurídicas (recuérdese que son instancias obligatorias de consulta ministerial) han sido disciplinados en un saber dogmático que casi anula el cuestionamiento. Además, el cuerpo jurídico tiene importancia, en cuanto instancia de poder, innegable. Por tanto, la imagen del burócrata-jurista conforma modelos administrativos.
- b) En ese sentido es de importancia retornar al disciplinamiento universitario específico, para dar cuenta de su adhesión a las minucias, de su absoluta formalidad y de su permanente negativa a lanzar cambios en el mundo de las opiniones técnicas conformadas. Se podrá decir que muchas disciplinas son enseñadas con igueles características dentro de la Universidad. Es posible, si se observa en general. Pero una mirada más detallista verá que existen insistencias, ahincos,

exasperaciones con grados de intensidad diferenciables del resto. Con sólo observar cómo visten sus cuerpos saltarán distancias notables.

c) Lo universal es la resistencia al cambio, lo universal es que para prosperar una medida, la misma debe contar con todos los detalles impuestos por el poder específico de cada ámbito. El detalle podrá ser un número de expediente, la intervención de un organismo, una llamada o una complacencia en particular; o todas estas cosas juntas. Más que una cuestión de contenido del detalle, lo expuesto versa sobre cómo los detalles deben ser observados; es decir, como se somete a través de ellos consolidando los "mecanismos" del saber dogmático. Más que sobre una sustancia, nos encontramos con una "operatoria". El modo en que luego la Administración imprimirá su perfil revelará solo una continuación de otros "modos". Esto es, el terreno estará fertilizado. No existen grandes cambios, sino retoques.

d) Sobre este ser que ya no lleva toga pero luce su estricta formalidad exterior como si la vistiera, crece un aura de impenetrabilidad desde las Ciencias Sociales que tendrá que ver, y esto es solo una punta lanzada, con cómo lo sagrado fue cediendo su espacio a la religión civil, portada por los juristas; engrosando los espacios prohibidos de investigación. Esto es sólo, por ahora, un señalamiento (sobre lo que algunos autores han dado cuenta), pero convengamos que en él hace falta indagar, siendo este trabajo un intento.

4.3.- Otras líneas de análisis:

De lo expuesto es posible derivar algunas líneas, entre las que se pueden destacar:

a) el derecho a la carrera y los mecanismos de promociones concretas, tratando de detectar cuáles son las redes de poder de inclusión y exclusión; siendo interesante señalar cómo se supone la existencia de normas objetivas de selección que, en última instancia, constituyen el reservorio de "lo justo", normas nunca aplicadas a pesar de las insistencias con que se alude a ellas;

b) el estudio de dos bloques de resistencia al cambio; uno del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, o otro, interno al poder Ejecutivo donde el poder burocrático se enfrenta al poder político (incluyendo la variable gobierno de facto y gobierno de jure en el análisis);

c) las resistencias al cambio en los gobiernos de jure y de facto, también en relación a las

problemáticas y enfrentamientos registrados en las arenas estatales bajo uno y otro régimen; d) y, por último, el tratamiento del "precedente" en las actitudes burocráticas, y posibilidades de modificación de conductas a partir de otras reglamentaciones explícitas donde "el precedente" quede relativizado como fuente de dictámenes.

NOTAS

(1) ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida para la organización pública de la Republica Argentina.** Ed. La Cultura Argentina. Buenos Aires. 1960.

(2) Estas promociones se realizaron durante el último mes de gestión del proceso militar. Fueron masivas y significaron toda una situación de asfixia al gobierno administrativo democrático ya que los puestos claves habían sido cubiertos (en gran cantidad) por agentes proclives al régimen saliente.

(3) Esta ley fue sancionada durante el último proceso militar cuando el Ejecutivo reunía en sí las facultades propias y las legislativas. Sin embargo, puede pensarse que en relación al tema elegido no es importante el momento en que se haya dictado la ley ya que la negativa a su aplicación (cuando la reglamentación falta y es una ley dirigida al ámbito de la administración pública) es similar cualquiera sea el régimen en que una ley haya sido consagrada. Además, el derecho a la carrera estaba reconocido en la legislación administrativa anterior, conteniendo la ley 22.140 sólo pequeñas modificaciones. Pero el dato más importante -para considerar la irrelevancia del momento en que una ley se dicta- es el que todo antecedente en la producción normativa termina siempre bloqueado, quedando el texto de la ley suelto de su contexto. En estas condiciones, la ley queda cual "ley" en el sentido propio (es decir sancionada por el Poder Legislativo aunque esto no haya ocurrido) a la espera (si es de aplicación a ámbito gubernamental) de su respectiva reglamentación por parte del Poder Ejecutivo. Sobre estas ficciones se hablará más adelante.
p.12.

(4) Montesquieu decía que "Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador; si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de próceres o el de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares. Montesquieu.

El espíritu de las leyes. Madrid. 1906, libro XI. cap. VI.

(5) LINARES QUINTANA, Segundo V. **Gobierno y Administración en la República Argentina.**

Buenos Aires, Tea. 1959, tomo I p.89.

(6)

(7) **Fallos**, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Tomo CXLVIII, pag.80.

(8) ALBERDI, Juan Bautista. Op. cit. p.114.

(9) FOUCAULT, Michel. **Vigilar y castigar.** Siglo XXI. España. 1981. p.198

(10) Op. cit. pag.141 y 142.

(11) LEGENDRE, Pierre y otros. **El Discurso Jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos.** Ed. Hachette. 1982 Bs. As. pag.17.

(12) Op. cit. Cap. Enrique Kozichi. p.

(12 bis) Esto deriva de la experiencia personal de quien esto escribe, lanzandose como linea de reflexión a desarrollar.