

La Administración Pública – Crisis del sistema autoritario

D'ARGENIO, INÉS

La Plata, Librería Editora Platense, 394 p., 2012.

NADIA AGUAYO

INÉS D'ARGENIO aborda con su distinguida originalidad y notable sencillez temas estructurales de Derecho Administrativo. La ubicuidad de sus propuestas, tan atractivas como polémicas, torna a su obra en esencial para la comprensión actual de la disciplina.

Es que en *La Administración Pública, Crisis del sistema autoritario* confluyen el pensamiento “problemático” de una pensadora apasionada y el pensamiento “sistemático” de una jurista experta que, una vez más, emprende un camino reflexivo y analítico, pero fundamentalmente crítico, revisionista y deconstructivo de las diversas nociones académicas que impregnan la *praxis* jurídica tradicional, para luego de dismantelar esos andamiajes, proponer una reconstrucción del Derecho Administrativo a partir de la recuperación de sus principios esenciales inspirados en una posmodernidad jurídica tardía.

Quizá sea el reflejo de su propio pensamiento “crudo”, que la autora admira en sus maestros, el elemento fundamental que acerca sus reflexiones más a las especulaciones de la Filosofía del Derecho que a las elaboraciones de la doctrina clásica del Derecho Administrativo. En su caso, sin embargo, la contemplación al estilo de la filosofía superior no naufraga en las profundidades de la deliberación abstracta, sino que se ve complementada por la rigurosidad intelectual de un meticuloso especialista en el estudio del Derecho Administrativo y fortalecidas por la experiencia de una vida profesional comprometida con el Derecho Público.

Esta combinación de pasión y compromiso, teoría y práctica, avalada además por un enfoque multidisciplinario, propicia el conocimiento confiable y adiciona la cuota de realismo con el cual la autora expone sus ideas y que obliga -a quienes operan en el campo del Derecho Administrativo- a explorar la obra, ante todo, como una advertencia.

Así INÉS D'ARGENIO logra alertar tanto a jóvenes estudiantes como a curtidos profesionales –en un ámbito del Derecho en el cual se dirime axiológicamente nada menos que la tensión que existe entre el ejercicio de la autoridad estatal y la autonomía, igualdad y libertad de los individuos-, acerca de la perpetuación de esquemas caracterizados por la centralización del poder y la consecuente exclusión de protección jurídica que, para la mayoría de los hombres, ha significado la codificación del Derecho común.

El libro emprende la deconstrucción del concepto de Derecho Administrativo a partir de un análisis retrospectivo de las estructuras sociales, axiológicas y normativas en que se ha desarrollado, para poner en evidencia el anacronismo de sus pilares frente a los actuales y diversos entramados sociales, recurriendo a esos fines a una aguda mirada sociológica.

Con base en los lineamientos de FIORINI e inspirada en la obra de AGUSTÍN GORDILLO, en sus primeros capítulos comienza por desentrañar el binomio autoridad-libertad sobre cuya base fue elaborada la idea de que son los derechos individuales el único límite a un régimen exorbitante caracterizado por prerrogativas públicas. Como punto neurálgico de sus indagaciones, pone al descubierto que toda la teoría tradicional del acto administrativo se ha desarrollado en sintonía con el origen imperial del Derecho Administrativo. Desde allí desmitifica uno a uno conceptos tales como "interés general" y otras "seudo nociones fundantes" del Derecho Administrativo. Luego, la autora indaga acerca de sus presupuestos y fines ocultos y a través de su "desacralización", desmantela la propia idea de administración como poder del Estado, desplazando la noción de administración-sujeto hacia la de administración-fin, para concluir que la administración es el fin encomendado a un cuerpo de funcionarios y no éstos, los representantes de un sujeto poderoso.

Se encarga, además, de disociar las nociones de administración y gestión, dejando en claro que mientras ésta corresponde al Poder Ejecutivo, el diseño de aquella es competencia exclusiva del legislador. De ese modo, afirma que el límite objetivo mínimo y máximo de la gestión es la ejecución de las leyes. Con ello explica la absoluta incompatibilidad de la teoría del acto administrativo que lo define como expresión de autoridad o manifestación de voluntad con nuestro sistema constitucional.

En ese sentido, además de criticar los desbordes de la tecnocracia estatal, cuestiona la aquiescencia y aun la complicidad del Congreso de la Nación y en su caso, de las Legislaturas provinciales frente a la tendencia conservadora de un régimen imperial, que se vale de las prerrogativas públicas para justificar decisiones que la lógica jurídica juzga como carentes de validez.

Así, la autora analiza el fenómeno del fracaso de la gestión administrativa mediante un juicio que involucra la responsabilidad de todos los poderes del Estado. Consecuentemente, proyecta su discurso deconstructivo a los órganos legislativo y judicial y reclama a cada órgano el impulso necesario para acelerar la superación de la crisis del sistema autoritario de administración. Concretamente, reclama al Legislativo un mayor involucramiento con el éxito —en términos de resultados oportunos y concretos— del Derecho que él elabora. De los jueces, en cambio, pretende el ejercicio efectivo del control de constitucionalidad de los actos estatales.

En ese escenario, apoyada por las tendencias filosóficas y sociológicas de vanguardia que ponen el acento en el surgimiento de un nuevo proceso social para reemplazar a la modernidad en extinción, presenta la crisis de los conceptos tradicionales como la superación del anacronismo que significa apegarse, en tiempos posmodernos, a un Derecho Administrativo que tiene origen imperial y que se consolidó durante el desarrollo de la misma modernidad del Estado fuerte.

Coincidentemente con esa racionalidad epistemológica, anuncia la crisis de los principios clásicos del Derecho Administrativo como la superación axiológica del peligro y la ineficacia que implican sostener la organización de un Derecho para la dominación.

Munida del vigor de sus convicciones, D'ARGENIO exhorta a romper con el paradigma de las reglas exorbitantes y el binomio autoridad-gestión e invita a reflexionar acerca del (des)acierto de mantener hoy un enfoque del Derecho Administrativo que nos viene derivado de la historia de instituciones ajenas a nuestro sistema jurídico. En armonía con la desmitificación que propicia, encara la propuesta de reconciliar al derecho administrativo con la sociedad y la axiología de las normas superiores de nuestro sistema jurídico.

Para ello y luego de desposeer conceptualmente a la administración del poder que históricamente monopoliza, se ocupa de resignificar el contenido social de la relación jurídica administrativa, mediante la reordenación de relaciones normativas e intersubjetivas en un esquema en el cual de privilegio lo ocupan los derechos de las personas y las normas que los consagran y en donde la administración es un cuerpo de funcionarios al servicio del Estado para asegurar esa supremacía. Es decir, propicia la transición del Estado de la legalidad al Estado de la constitucionalidad.

Así, propone la definición del Derecho Administrativo como “lo que es”: Un ámbito jurídico que regula el ejercicio de la función administrativa, con causa primaria en la Constitución Nacional y con consecuencias tangibles en materia de derechos sociales. Desde allí aborda la revisión analítica de la crisis de las instituciones de lo que ha llamado un sistema administrativo autoritario.

Semejante propuesta viene inspirada en la búsqueda colectiva de los consensos sociales necesarios a una sociedad madura y acompañada por un aumento de la responsabilidad social en la gestión de la axiología delineada por normas superiores y cuyo contenido concreto, cotidiano, habrá de determinarse en contextos intersubjetivos y comunicativos, signados por la controversia y la deliberación. En ese sentido, reclama la conformación de un espacio público y común donde la exposición de las opiniones, la discusión y la deliberación se vuelvan reales y, a tales fines, propone la superación del procedimiento administrativo clásico a través de la incorporación de otros procedimientos de gestión administrativa ajenos al Derecho Administrativo Autoritario en los cuales se proyecte la dimensión tanto individual como colectiva de la participación de manera que sea posible la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones de la Administración Pública que, por naturaleza, sirven a la comunidad.

Convencida de que, además de satisfacer los derechos de una sociedad y aproximarse a una axiología participativa, con estas técnicas -que garantizan adecuados niveles de información, consulta y debate- se arriba a la manera más conveniente de administrar, con solidez retórica expone las diversas razones que sustentan la conveniencia de que la sociedad actúe como gestora de los recursos públicos, controle sus destinos y fiscalice los criterios de equidad, frente a la resistencia que tal iniciativa encuentra.

En directa conexión con esas premisas, reflexiona acerca de los niveles adecuados de intervención estatal en la economía, la regulación de los servicios públicos, la incorporación a nuestro sistema jurídico de nuevas técnicas para la regulación de relaciones de subordinación estructural.

Finalmente, y en concordancia con su constante preocupación, advierte sobre la contribución de los mecanismos que propone al fortalecimiento de lo que considera uno de los pilares de la buena gestión: la efectiva vigencia de los principios de transparencia en el ejercicio de la función pública.

La noble preocupación de la autora por rehabilitar la confianza en una razón práctica inescindiblemente ética, enriquecida por sus pragmáticos aportes, guía sus indagaciones hasta proponer un nuevo cuadro teórico de referencia para la acción de los poderes públicos, el abandono del modelo estado-céntrico y su reemplazo por un esquema objetivado del poder público, en el cual éste no pertenece a un sujeto sino a un ordenamiento comunitario.

Justo sería que el fruto de esas inquietas investigaciones, conclusiones y opiniones encabezaran la agenda de la construcción y la transmisión del Derecho Administrativo actual. *La Administración Pública, Crisis del sistema autoritario* es, sin duda, una referencia obligada del debate y del pensamiento crítico que tan necesario se muestra -tanto en teoría como en la *praxis*- en el campo del Derecho Administrativo. Seguramente, el audaz estilo de D'ARGENIO cautivará no sólo a estudiantes, profesionales y académicos, sino a todo aquel que se inquiete por la relación entre sociedad, democracia y Estado desde la perspectiva de un vínculo más libre e igualitario.