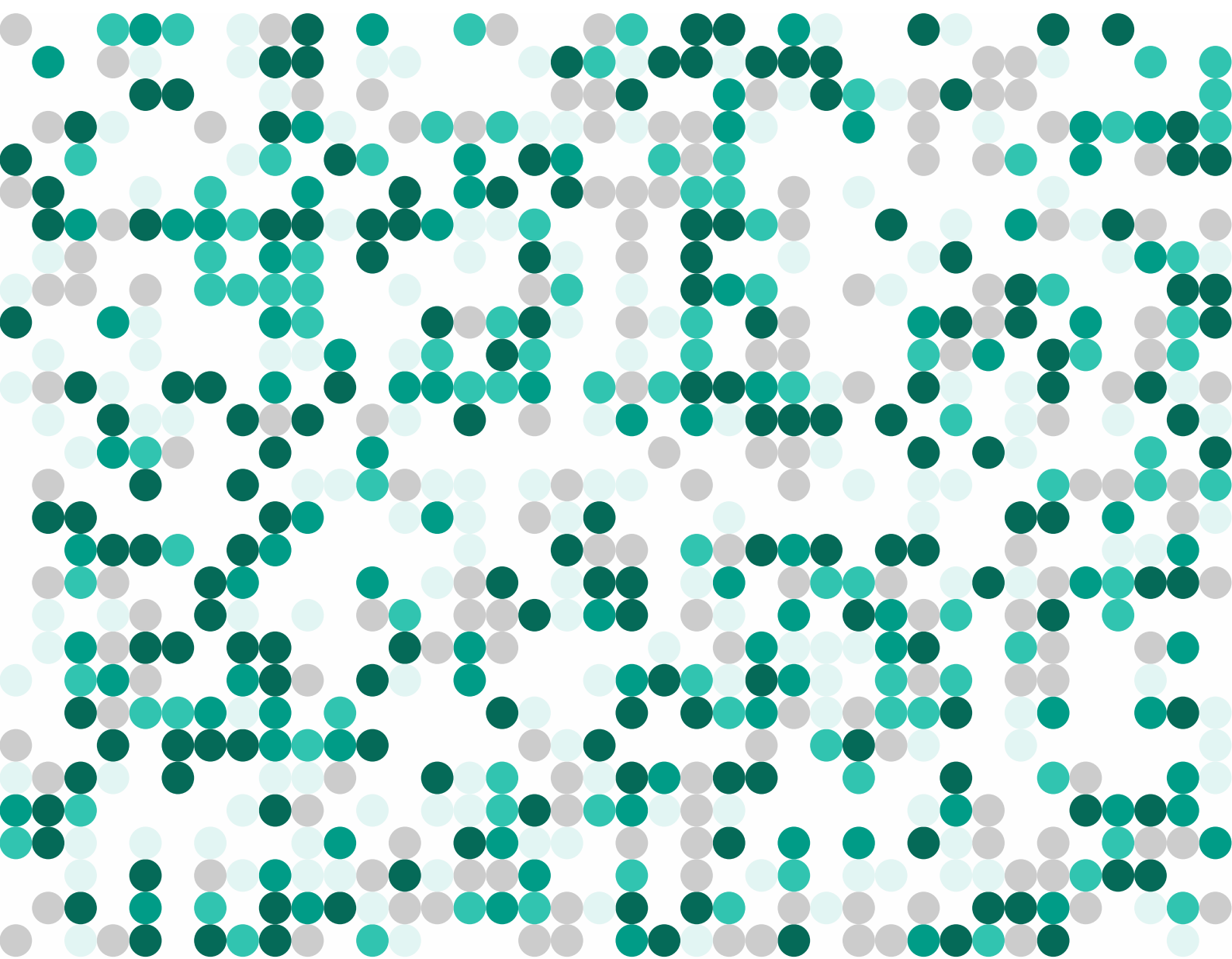


Dignidad humana, democracia y administración pública



Dignidad humana, democracia y administración pública

RESUMEN

El presente documento resulta de la primera parte del proyecto “Dignidad, democracia y administración pública”, que se desarrolló echando mano a herramientas conceptuales que permitieran indagar en el plano del significado y del significante del lenguaje para referirse al tópico general de aquel y las palabras que lo componen, con las precauciones metodológicas correspondientes. Por lo que el trabajo llevado a cabo es una observación crítica de la realidad discursiva de distintos sectores y no un juicio de valor hacia las acciones y las personas que la configuran.

La dignidad humana es un sintagma que se utiliza sin considerar que no se trata de una categoría política o social más, sino que, por corresponderle al hombre de manera inalienable a su propio ser más allá de cualquier ideología o circunstancia política, configura su fundamento ontológico y el presupuesto de todo orden social, económico y jurídico.

La Administración Pública (AP) como gestora de las políticas públicas se configura y actúa según categorías que ya no representan la realidad que les dio origen, por lo que, siendo junto con el mercado, una institución que estructura y viabiliza el hecho social, debe ser analizada en vista de los cuarenta años y hacia el medio siglo futuro de la democracia Argentina.

La tesis que ha conducido este documento es la siguiente: el sistema representativo reducido al procedimiento eleccionario no es suficiente para asegurar la dignidad humana. Si la dignidad humana es el núcleo pétreo de la democracia, para consolidar ambas se requiere mayor y mejor participación social, y se concreta así el requisito liminar del moderno Estado de Derecho: el principio de la representatividad, prescripto en nuestra Carta Magna en el Artículo 1°.

I. DESCRIPCIÓN Y PROBLEMA (APROXIMACIÓN CONCEPTUAL)

La *dignidad humana* es un sintagma que se utiliza sin considerar que no se trata de una categoría política o social más, sino que, por corresponderle al hombre de manera inalienable a su propio ser más allá de cualquier ideología o circunstancia política, configura su fundamento ontológico y el presupuesto de todo orden social, económico y jurídico. Según la “Declaración americana de los derechos y deberes del hombre”, la dignidad humana es innata y en consecuencia no es una concesión de poder alguno, principio receptado en los tratados de derechos humanos incorporados al texto constitucional (CN art. 75 inc. 22).

La declaración del Dicasterio para la Doctrina de la Fe de la Iglesia Católica (2024), “Dignitas infinita sobre la dignidad humana”, sostiene que “Esta dignidad no puede ser nunca eliminada y permanece válida más allá de toda circunstancia en la que pueden encontrarse los individuos. Cuando se habla de la dignidad moral se refiere (...) al ejercicio de la libertad por parte de la criatura humana”. La precisión normativa y conceptual evita que la utilización desaprensiva del sintagma lo vacíe de contenido (Viale 2024a, 2024b, 2024c).

El término *democracia* alude a una noción abierta que comprende distintas categorías o formulaciones de contenido político y jurídico. Una simplificación de la polisemia consiste en distinguir la democracia *formal*, esto es, el procedimiento que encauza la participación de los ciudadanos al ejercer el poder político a través de la libertad de elección y de ser elegidos, congelando en el tiempo la intervención ciudadana que se mide según la cantidad de votos, procedimiento indispensable para entender la democracia y el Estado de Derecho, se diferencia de la democracia *sustancial* que comprende la dinámica social que despliegan los habitantes de manera continua y que se mide en la intensidad del ejercicio de los derechos fundamentales.

La impronta ontológica de la dignidad humana, núcleo del principio constitucional de la representación social (art. 1 CN), no se logra, ni se asegura, ni se garantiza solo con la democracia *formal*, por lo que, solo con ella, el mandato constitucional no se observa acabadamente.

Respecto de la *Administración Pública* (AP), podemos pensarla desde las palabras de Gianinni, según las cuales “En el Estado, la organización administrativa es una *organización propia* que se interpone entre la colectividad general y los órganos constitucionales: interponerse significa, en términos generales, existir materialmente con una individualidad propia, y serán, después, las vicisitudes de la historia la que conviertan o en un *strumentum regni*, o en un *palladimu liberatis*, o en un diafragma entre la colectividad y los órganos de gobierno o en una fuerza política individualizada” (1991, 47).

La AP es erróneamente identificada como una unidad, cuando en la realidad ella se conforma a partir de una diversidad de organizaciones que gestionan las políticas públicas, que presentan estructuras y dinámicas que varían en el tiempo y en el espacio. También se la confunde con el Estado como *Gobierno*, incorrección que, no solo desordena teóricamente, en la medida que ella es la que gestiona las políticas de aquél, sino que distorsiona a la democracia porque la AP no representa a la población.

Repasar el discurso público y jurídico de la democracia y de la AP permite distinguir la primera como instrumento del sistema republicano y representativo, y la segunda como gestora de las políticas públicas que genera el primero. De allí que sostener que con la democracia *se come, se educa y se cura*, es transformar el proceso de racionalización que ella importa remitiéndola al mito y a la irracionalidad del mesianismo (Esposito, 2012: 62 y ss.).

La tesis que ha conducido este recorrido es la siguiente: el sistema representativo reducido al procedimiento eleccionario no es suficiente para asegurar la dignidad humana. Para conseguir una participación efectiva de la sociedad se requiere utilizar a la AP como *medio*. Para ello hay que deconstruir el discurso imperante.

Si la dignidad humana es el núcleo pétreo de la democracia, para consolidar ambas se requiere mayor y mejor participación social, y se concreta así el requisito liminar del moderno Estado de Derecho: el principio de la representatividad, prescripto en nuestra Carta Magna en el Artículo 1°. Y el procedimiento electoral, por medio del cual se ejerce la libertad de elegir y ser elegido, aunque indispensable, no es suficiente para asegurar dignidad y democracia suficientes.

El proyecto “Dignidad, democracia y administración pública” aborda parcialmente la historia y el recorrido de la construcción de discurso a partir del enunciado y de cada uno de los términos que lo componen (sintagmas, conceptos, sentidos) tomando en consideración las opiniones vertidas por distintas organizaciones y sus actores, auscultando el sustento jurídico y político de las instituciones a las que remiten respectivamente.

Su propósito tiende a relevar las instituciones, los programas, los procedimientos, los signos y símbolos que configuran los términos que componen el enunciado, tomando en consideración a nivel nacional: (i) los 40 años de democracia, sus avances, sus debilidades, en el presente y a una década de medio siglo de su vigencia; (ii) la aparición de centros de emanación jurídica que solapan al estatal, como son: a) la globalización; b) la universalización de los derechos fundamentales; c) la inteligencia artificial, cuestiones que al superponerse al estado-nación lo debilitan, provocando una dinámica social sin cabida en las categorías-relatos que dieron cimiento al Estado Moderno. La inadecua-

ción de estas produce un discurso políticamente erróneo, socialmente ineficaz y económicamente deficitario, provocando un colapso semántico que no aporta a la dignidad ni a la democracia.

Al mundializarse la agenda doméstica, el ser humano queda desguarnecido frente a dispositivos (según la terminología de Michel Foucault) que instalan procesos de sujeción-subjetivación que no se compadecen con los postulados iluministas, y la realidad social muestra altos índices de pobreza, bajos indicadores en educación, en salubridad, en seguridad, por una parte y, por otra, apatía ciudadana, corrupción y deterioro de “la política”.

La propuesta de una evaluación de lo conseguido y consolidado en los últimos 40 años insta a reflexionar para que en sus 50 años se viva una democracia amplia, despojada de retórica y asentada en la dignidad humana.

II. PROPUESTAS

Para el recorrido propuesto con miras a l medio siglo de democracia, vale precisar las nociones, los conceptos y las categorías que componen el discurso, verificando su actualidad, su anacronismo y los desvíos discursivos y las consecuencias de su instrumentación como dispositivos (Agamben, 2014) condicionantes de las personas y de la dinámica social.

La *desconstrucción del discurso* permite develar que las categorías sociales del Estado de Derecho decimonónico no se adecuan al tiempo presente, y su utilización en una realidad distinta las distorsiona como herramientas de análisis. Además, su aplicación anacrónica se refleja en los índices negativos aludidos.

Desvíos discursivos: la errónea utilización discursiva de nociones y formulaciones de la ciencia política, las ciencias de la administración y el derecho público en general, y en especial el derecho administrativo, opacan la exposición teórica que distingue entre el *Estado* (como organización política y jurídica de la sociedad) el *gobierno* (que define las políticas públicas) y la *administración pública*, (que gestiona dichas políticas públicas) ubicándola como el medio que conecta a los habitantes con el gobierno, con la alternativa de ser un instrumento del reino o un paladín de la libertad.

Confundir a la AP con el Estado de Derecho es un error, porque aquella carece de legitimación democrática y ostenta intereses técnicos y sindicales que no son los mismos del Estado de Derecho ni de la población. La identificación del Estado de Derecho, entidad finalista, con la AP, entidad instrumental del primero, acentúa la tendencia de la AP a consolidar las características heredadas del régimen monárquico según el postulado de dirigir y controlar. En este régimen imperativo

subyace la idea de concretar a través de la gestión la “soberanía”, sin considerar que esta, a partir de las revoluciones Norteamericana y Francesa, dejó de ser la voluntad del monarca para mutar en “voluntad popular” (Maritain, 1984). Esta concepción agudiza el orden constitucional cuando prescribe que, en el Estado de Derecho, el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes (art. 22 de la CN), imposibilitando aún más la participación ciudadana que le da vida a la democracia.

Estos discursos que identifican el Estado, el gobierno y la Administración Pública entre sí con la soberanía entendida como poder y voluntad popular, amplían la distancia entre las personas y el poder, abriendo las puertas a la demagogia y al populismo, concretando los mitos del mesianismo del liderazgo y del pueblo postergado.

El mercado. Como espacio social, cuando su dinámica genera posiciones dominantes que requieren para su protección la intervención estatal ejecutada por la AP, condiciona la dignidad de la persona y la magnitud de la democracia. El proteccionismo, al cercar sectores de la economía impide la participación y azuza la desigualdad, privilegiando determinados grupos que exigen asegurar jurídicamente la posición atribuida políticamente a través de la oficiosidad de la AP, que se hace cargo de la disciplina, la prevención y la represión. Esta dinámica, además de reducir el mercado, impide la participación y agranda la organización administrativa a costa de la sociedad.

Las políticas públicas. Tienen que propender a la mayor participación de todos los sectores sociales para forjar instituciones *inclusivas* y no *extractivas* (Acemoglu y Robinson, 2024). Siendo la AP una de las instituciones con más peso en la gestión de las políticas públicas, ella debe abandonar el paradigma *de dirección y control social*, propia de una organización rígida, autoritaria, ordenadora, hermética y reguladora, y cambiar por un modelo que inste a la *participación* y la *colaboración* y transformarla en una organización abierta, flexible, permeable, colaborativa y convocante.

Por su parte, el mercado debe ser permeable de manera que regule eficientemente la puja que caracteriza a la competencia mejorando la producción y la distribución de bienes y servicios, y evite posiciones dominantes.

Estas dos instituciones de gran influencia en el quehacer social, al interactuar como medios y no como fines, permeando sus fronteras, amplían la libertad personal habilitando a la democracia para que hunda su accionar en la médula ontológica de la dignidad humana núcleo de su sustancialidad. Para ello no son suficientes los procedimientos formales (jurídicos y políticos) decimonónicos, limitados al quehacer individual, sino que son necesarios los procesos estructurales que instan a la participación ciudadana.

Según el pensador contemporáneo ByungChul Han (2015), la “sociedad disciplinaria”, sometida al deber y al mandato, homogeneizada por el estado de bienestar, genera locos y delincuentes, y la “sociedad del rendimiento”, fragmentada por la individuación desperdigada, genera depresivos y fracasados. Ambos tipos de sociedad no se excluyen ni se integran, se acoplan, y las convulsiones sociales que provoca el ensamble -aunque muchas veces opacadas por la imposición del discurso dominante- subsisten como cuestiones no resueltas.

La solución de la conflictividad social en la sociedad disciplinaria se la encaró a través de procesos simples, binarios e individuales, los que no resultan idóneos para resolver los problemas que provoca la sociedad del rendimiento, y menos aún para los que surgen de las situaciones larvadas del acoplamiento aludido. Las cuestiones sociales, tanto generales como sectoriales, resultan en la actualidad más complejas y requieren, además de los procesos simples, de otros cuya estructura pueda abarcar y comprender las nuevas circunstancias.

La ciencia y la dogmática jurídicas elaboradas en los últimos siglos, con categorías y conceptos adecuados a la “sociedad del deber”, resultan insuficientes para el análisis y solución justa de las situaciones novedosas que presenta la sociedad del rendimiento, en la que segmentos enteros no encuentran un asidero que les permita vivir dignamente, conformando lo que Francisco ha denominado la “sociedad del descarte” (Francisco, 2015). Ante la falta de procedimientos adecuados, la presencia en la política por parte de los habitantes se resuelve en las calles, lugar en el que chocan derechos fundamentales de distinta estructura.

III. JUSTIFICACIÓN Y MÉTODO

La deconstrucción. Para la deconstrucción del discurso que sostiene al sintagma convocante y los términos que lo integran, se relevaron los testimonios de sindicatos del gremialismo estatal provincial, de un sector del empresariado vinculado con el comercio, la industria, la construcción, el comercio exterior y las finanzas, y de organizaciones no gubernamentales. Todos convocados por sector y en diferentes jornadas (ver “La narrativa” ad infra).

La convocatoria. Se comunicó a los sectores invitados que el propósito de la convocatoria era conocer la opinión sobre el tópico general y sobre la AP como medio práctico de profundizar la democracia.

El análisis. Se consideró la relación entre discurso, poder y letrados que configura a las instituciones, según la propuesta de Ángel Rama (1998), y la distinción entre instituciones extractivas e instituciones inclusivas que proponen Acemoglu y Robinson (2024), autores que sostienen que las primeras presentan estructuras rígidas, jerárquicas, cerradas, autoritarias, refractarias a la innova-

ción, a la participación y a la distribución de los bienes de la democracia y del mercado; mientras que las segundas se estructuran con formas que permiten la participación, el acceso a la innovación científica y técnica, y la injerencia de los interesados no solo en la modalidad de producción sino en el procedimiento de distribución de los resultados.

Las dos propuestas coinciden en que América Latina asienta su organización en instituciones que se articulan según la verticalidad del control administrativo y en el monopolio económico, impidiendo el progreso de la sociedad.

La narrativa. Para el desarrollo y producción de enunciados sectoriales se trabajó con conversatorios para los que se diseñó una metodología cualitativa y cuantitativa que permitiese recuperar a través del discurso de los distintos actores y sectores los problemas y posibles soluciones de los convocados, que a su vez aportarían matices desde las experiencias y miradas específicas, por ejemplo: los diferentes conflictos transitados por los gremios provinciales y municipales, públicos y privados. La convocatoria para cada sector se desarrolló desde la siguiente secuencia: 1. Invitación, acompañada por un documento en el que se fundamenta la naturaleza y objetivos del encuentro. 2. Alocución introductoria en la que se contextualizó la problemática desde la participación del sector en la *res publica*. 3. Proyección fija de tres ejes para la exposición y reflexión (*Administración pública abierta y democrática - Economía abierta y democrática - Dignidad humana formal y sustancial*). 4. Exposiciones de parte de los invitados (hasta 20 minutos), registradas en archivos de audio. 5. Diálogos e intercambios. 6. Síntesis plenaria por parte de los directores del proyecto y de *Insight 21*. 7. Asincrónicamente, análisis del discurso a partir del registro de audio de los encuentros. 8. En paralelo a 7., invitación y pedido de síntesis a los expositores a partir de una consigna/eje de tres variables (regulación, desregulación, autorregulación). 9. Elaboración de conclusiones parciales sobre la situación del sector.

Los tres sectores que participaron fueron el **sector gremial** (Sindicato Único de Obreros y Empleados Municipales-Suoem, Sindicato de Empleados Provinciales-SEP, Federación de Sindicatos Municipales de Córdoba, Sindicatos Único de Petroleros), el **sector empresario** (Unión Industrial de Córdoba, Cámara de Comercio de Córdoba, Federación Comercial de Córdoba, Bolsa de Comercio y Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) y **organizaciones intermedias** (Cáritas, Manos abiertas, Federación de Entidades Profesionales Universitarias de Córdoba-Fepuc, Dirección General de la Defensa del Consumidor).

Se les propuso que a manera de reflexión y debate virtual y asincrónico sintetizaran y examinaran sus posturas sobre los tres campos: la necesidad de **regular** para fijar precisión en la legislación, la **autorregulación** como una mirada autocrítica

constante y la propuesta de **desregulación** de reglamentaciones que interfieren en la dinámica social.

Los resultados de esta convocatoria muestran que los sectores se concentraron en el encuentro y debate presencial. Con la excepción de solo dos organizaciones del primero y tercer encuentro (Sindicato de Petroleros y Cáritas), no hubo devoluciones escritas ni propuestas de profundización o ampliación. Cada sector dejó plasmadas sus necesidades y problemáticas -entre ellas, las organizaciones intermedias o tercer sector fueron los más amplios y flexibles, construyendo su discurso con términos como “construcción común”, “empatía”, “cooperación”, etc. Aunque también se reconocieron las dificultades de articulación hacia el interior de cada organización.

Las alocuciones, diálogos y testimonios fueron re-escuchados y se vertieron los significantes y argumentos en tres campos semánticos: regulación, auto-regulación y desregulación. A su vez, se cargaron los lexemas y conceptos recurrentes de cada encuentro en una nube de ideas. De esa tabulación y visualización quedan una serie de conceptos que se comentan a continuación.

Cada sector muestra las posiciones ideológicas con las que se identifica y que impactan en la gestión de su objetivo. La ideología respectiva se detecta, principalmente, en dos fuentes que se acoplan: 1) la defensa de los intereses propios, es decir, condiciones laborales, salarios, estabilidad, retiros y jubilaciones, ascensos, presión impositiva, lentitud judicial, protección sectorial -interna y externa-, rentabilidad, etc.); y 2) la idoneidad funcional que exige la gestión específica, así como el diálogo y la participación de otros sectores para la elaboración y consecución del bien común en colaboración.

La defensa de los intereses sectoriales -sin perspectiva del bien común- se puede observar cuando en las negociaciones colectivas entre la Administración Pública y los gremios respectivos, los procesos se desenvuelven según criterios de justicia conmutativa, esto es, centrados exclusivamente en el sector, y no en la lógica de la justicia distributiva, es decir involucrando a la ciudadanía en general. La propuesta de defender sectores específicos de la economía sustrayéndolos del mercado, con el fundamento según el cual con su protección se promueven actividades que aportan al interés general, también es una modalidad a través de la cual la consecución del bien común no resulta armoniosa.

La idoneidad funcional, sin dudas necesaria, se transforma en un elemento perturbador de la participación social, como consecuencia de mimetizar al Estado (como organización política), al Gobierno (como definidor de políticas), a la Administración (como gestora de ellas) con la noción de soberanía, que, incardinada en el alma de las instituciones, termina provocando un mesianismo administrativo y empresarial por confusión de los intereses sectoriales con los

intereses generales.

El discurso político y jurídico que se remonta al origen del Estado Moderno generó categorías que, si bien sirvieron para simplificar la dinámica de otra estructura social, al aplicarlas a una realidad distinta resultan categorías inadecuadas que provocan consecuencias como: (i) falta de participación de la sociedad; (ii) aislamiento social de la burocracia; (iii) autoritarismo burocrático; (iv) clientelismo; (v) represión; (vi) corrupción; (vii) posiciones dominantes, (viii) inadecuada redistribución de bienes y servicios.

Rama (1998) sostiene, con relación al gobierno y los escribas del poder, que los letrados colaboran para petrificar la racionalidad del poder, se encargan de la función ideologizante y de una pedagogía general para comprender en su influjo a toda la población. Se trata de una pedagogía orientada más a los cuadros políticos que a las necesidades de la sociedad y de sus habitantes. El Gobierno, sector de la “ciudad ilustrada” (Rama, 1998) cuya preocupación excluyente es el ejercicio del poder, tiene, en consecuencia, una visión autoritaria de este que se proyecta en el caudillismo, en el “cesarismo democrático”, institucionalizando un “autoritarismo democrático”. Su propósito no es democratizar el poder y la estrategia política se limita a programas sociales asistenciales en los que la dignidad humana se ve devaluada por el paternalismo y el clientelismo, cuya práctica no ayuda a conseguir la sustantivación de la dignidad humana y por lo tanto de la democracia.

A ello se suma que las decisiones de la AP se presumen legítimas, ejecutables directamente y sin posibilidad de que su núcleo pueda ser revisado judicialmente con posterioridad, con fundamento en la noción de discrecionalidad administrativa que le otorga al órgano gestor la libertad para escoger entre dos o más alternativas igualmente válidas (Ávalos, 2016, Viale, 2010), por lo que gran parte de la gestión queda afuera del orden jurídico, provocando una “huida del derecho”, configurando una de las modalidades del *Estado de excepción* que se pone en práctica otorgando legalidad a la suspensión de la ley, de manera que su vigencia se concreta en su ineficacia. (Agamben, 2004)

Otro tanto ocurre si se entiende que la mano invisible del mercado es infalible.

El ensimismamiento de las instituciones que dinamizan el hecho social, al encerrarse sobre sí se vuelven herméticas, obstaculizan la participación, agrandan la distancia entre la decisión y la ejecución política de los beneficiarios, circunstancias que debilitan la democracia formal e impiden su sustantivación.

IV. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

1. Preliminar. La participación social resulta indispensable para poner en práctica la democracia y con ello profundizar la dignidad como fundamento óntico del ser humano. Su ausencia, debilidad o precariedad provoca fragmentación social y marginación humana.

Para hacer de la participación algo vivo y no una abstracción teórica y retórica, la exigencia reflexiva indica que hay que superar los condicionamientos discursivos de los relatos ideológicos y de las narraciones culturales, y abordar la intervención de los habitantes en una sociedad que se caracteriza por la alta densidad de su población y la diversidad de sus integrantes.

La tarea presenta dos cuestiones de ineludible análisis previo: (i) las etapas básicas de toda participación: la deliberación, la decisión y el control, y (ii) los modos de instrumentar esos pasos, es decir, los procedimientos que encauzan la acción.

2. Deliberación, decisión y control. La deliberación pública se desarrolla en dos niveles: (i) el parlamentario, en el que la convergencia de posiciones diferentes habilita un consenso relativo en la medida que las decisiones se definen por mayoría, siendo plausible por ello, que la guía de trabajo sea el bien común y no la suma de intereses sectoriales, porque estos suponen fragmentación social; (ii) el administrativo, que en la versión decimonónica es cerrado y excluyente y no permite la intervención ciudadana en ninguna de las tres etapas; y la versión abierta que habilita la intromisión de los interesados para relevar las necesidades con precisión de calidad y cantidad, evitando diagnósticos y pronósticos erráticos.

Para conseguir más vigor en la participación, las formas de deliberación deben considerar al mercado para aprovechar la innovación de la competencia, que insta a un mayor y mejor acceso de proveedores y de consumidores.

Mientras en el ámbito parlamentario la neutralidad es relativa, dado que se trata del diálogo racional entre posiciones ideológicas, en el administrativo debe ser plena, en la medida que se trata de coordinar necesidades, determinar prioridades, definir prestaciones, impedir la utilización ideológica de la AP y evitar las consecuencias del clientelismo, el paternalismo y la corrupción.

El ensamble de la idoneidad técnica y las necesidades que surgen de la libertad de los habitantes, teniendo en cuenta que la AP puede actuar solamente en el ámbito de lo autorizado por la ley, mientras que los segundos no tienen límites, salvo que sean expresamente dispuestos por ley en sentido formal y material (CN art. 19), es una cuestión que necesita de un proceso de deliberación amplio, que

culmine en un ordenamiento (jurídico y técnico) que permita un acoplamiento armónico de los distintos intereses y objetivos en juego.

Otra cuestión a abordar es el relato según el cual la gestión administrativa estatal, como incardinación de la soberanía popular, deviene autosuficiente, legítima, legal y solo cuestionable, relativamente, con posterioridad. Este relato que se ajusta al modelo del Estado absolutista, que perdura a lo largo de los siglos XIX y XX sin cuestionamiento social, en la actualidad no es aceptado sin más, circunstancia que se constata en la apatía cívica y en la anomia generalizada, indicadores que ponen de manifiesto que la gestión de las políticas públicas definidas por el parlamento debe contar con la participación ciudadana.

Involucrar contemporáneamente en la acción administrativa a los habitantes, les proporciona la oportunidad de verificar que los objetivos sociales propuestos se logren en el lugar y en el momento adecuado, y no fuera del sitio y del tiempo en el que generalmente se desarrolla la puesta en práctica de las políticas públicas. La participación contemporánea acarrea como consecuencia una mayor responsabilidad social provocando un aumento de sustancialidad en la democracia.

3) Procedimientos. El procedimiento es el conjunto de actos y hechos, jurídicos y no jurídicos, concatenados en pos de un objetivo social. Excluyendo al proceso electoral por su especificidad, se los puede clasificar en individuales y generales según la forma en que se concreta la participación ciudadana en la gestión pública.

(i) Individuales, los más conocidos, son aquellos en los que la participación es provocada por el o los interesados exigiendo la restitución de una situación jurídica subjetiva desconocida en el curso de la gestión administrativa por la inobservancia del ordenamiento jurídico. Estos procedimientos se pueden subdividir en: reclamos, cuando se insta la gestión administrativa para que concrete la acción prevista en la ley (v.gr., la regularidad de un servicio público, etc.) y en impugnaciones a lo dispuesto por actos o resoluciones administrativas que desconocen lo que el ordenamiento prevé para el caso particular (v.gr., la negación infundada de una autorización, etc.). Este tipo de procedimientos se encuentran regulados en las leyes de procedimientos administrativos (ley nacional 19549 y ley provincial 6658), cuyo objetivo jurídico consiste en obtener una resolución que remueva el obstáculo provocado por la gestión administrativa que desconoce una situación jurídica subjetiva predeterminada por el ordenamiento jurídico. El formato de este tipo de procedimientos es la réplica del proceso judicial, que se caracteriza por resolver la cuestión planteada con posterioridad al desconocimiento y con alcance circunscripto a quien o quienes lo solicitan.

(ii) generales. En estos procedimientos la pretensión no consiste en peticionar un comportamiento debido según el ordenamiento jurídico, sino la de intervenir en

el proceso de decisión, ejecución y control de la gestión administrativa. No se trata de una situación subjetiva predeterminada, sino que la pretensión consiste en intervenir en su configuración, ejecución y control, por lo que las decisiones administrativas dejan de ser unilaterales y pasan a ser cooperativas (Viale, 2017).

Este tipo de procedimientos, aun cuando son utilizados en la actualidad en algunas áreas, especialmente en las relacionadas con el medioambiente y la urbanización, deben ser desarrollados para generalizar su utilización.

Para instalar el discurso de la participación y la colaboración es necesario *deconstruir* el discurso que impone el postulado de dirección y control, jerárquico y hermético, consolidado como práctica administrativa y dogma jurídico que habilita la ejecución de las decisiones administrativas porque se las presume legítimas y legales, y *desarrollar un discurso a partir del postulado de participación y colaboración, en el que los interesados presenten sus objetivos y propósitos, con intervención activa en el fluir de la gestión, otorgándole a la producción normativa que regula la gestión legitimidad democrática en su génesis, en su aplicación y en el control contemporáneo y no posterior.*

La mayor parte del ordenamiento jurídico, cuyos efectos repercuten en el ámbito jurídico de los habitantes, se integra con normas que dicta la AP (decretos, resoluciones, comunicaciones, etc.), en muchos casos sin una adecuación precisa al orden constitucional, por lo que otro desafío tendiente a lograr la participación consiste en regular los procedimientos para que ella se concrete en la producción de la ley y no solo en su aplicación.

El relevamiento de necesidades a partir del sentir de los interesados y no del buró, permite determinar con más precisión el objetivo social, sus beneficiarios y las prioridades respectivas de acuerdo a los recursos disponibles, evitando procesos de subjetivación social elaborados en abstracto según preconceptos impuestos por la técnica o la ideología.

La propuesta supone ensamblar los ámbitos de la libertad y de la autoridad, cuyos discursos son, por principio, diferentes. Pero al haberse debilitado la relación de sujeción estatal por la existencia de otros centros de normatividad extra-estatales, para evitar la desprotección que ello supone, la intervención de los habitantes resulta una estrategia que asegura un proceso de subjetivación personal posibilitando la glocalización (Bauman, 2016, 156) vinculando lo global con lo local.

V. IMPACTO ESPERADO

La participación. Habilitar la intervención de los habitantes que asegure el ejercicio de la defensa de las situaciones individuales y, a la vez, la injerencia activa en

la diagramación, la ejecución y el control de los distintos planes que exige la puesta en práctica de toda política pública requiere elaborar una estrategia que debe prever una dinámica que incluya a (i) los funcionarios, no solo a los que por su jerarquía tienen la atribución de decidir, sino a aquellos que por su idoneidad aportan su conocimiento para una mejor decisión; (ii) los proveedores de los bienes y servicios correspondientes, y principalmente a (iii) los destinatarios. Esta dinámica exige respetar el principio del debido proceso adjetivo y sustantivo, de acuerdo a la doctrina legal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentada en el caso Cepis. En este sentido, en el considerando 14, 4º párrafo, del voto emitido en dicha causa el Dr. Rosatti (2016) sostiene que la participación ciudadana es “un recaudo que, aunque procesal en su origen, es sustantivo por su consecuencia, en tanto formador de ciudadanía”¹.

Como los objetivos sociales y sus beneficiarios son múltiples y cambiantes, la AP no es única sino múltiple y se encuentra desperdigada en niveles locales, nacionales, regionales, supranacionales, e incluye sectores semi-estatales y no estatales. De allí que en la actualidad es más preciso hablar de Sector Público, incluyendo en él la administración centralizada, descentralizada y otros entes que, sin ser estatales, gestionan políticas públicas y dineros estatales. Estas circunstancias indican que los principios decimonónicos de jerarquía y atribución legal de facultades no son idóneos para una realidad diferente.

La Administración Pública debe ostentar neutralidad ideológica porque configura un medio consagrado a un fin –la gestión del bien común, por lo que, las personas que la ponen en movimiento deben abrirla a los habitantes y, reconociéndoles el lugar que les corresponde como titulares del poder político, legitimar democráticamente la gestión, en la medida que la consecución del bien común encuentra fundamento en la perfección personal de cada uno de los miembros del grupo sin discriminación (Maritain, 1968).

La instalación del Estado de Derecho (siglos XVIII y XIX) mantuvo las técnicas para el desarrollo de la gestión estatal de los tiempos del absolutismo cuyo fundamento fue la voluntad del monarca, que las ejercía con una visión mesiánica y careciendo de neutralidad en tanto él encarnaba al pueblo y a la soberanía. Estas técnicas del absolutismo, transformadas en prerrogativas jurídicas, cuyo ejercicio es objeto de un control posterior a cargo de los jueces, obsta al control contemporáneo al desarrollo de la gestión, circunstancia que deja abierta las puertas al paternalismo y el clientelismo.

¹ Agregamos del voto del Dr. Rosatti “Desde el punto de vista gnoseológico la audiencia pública es el procedimiento que permite exponer, intercambiar y refutar opiniones técnicas y, como consecuencia, ratificar las percepciones iniciales de sus partícipes o bien modificarlas como consecuencia del debate”.

CONCLUSIONES

El relevamiento del discurso social-político-jurídico sobre el tópico general y de cada uno de los términos que lo componen, el análisis de las entrevistas, las opiniones doctrinarias y el ordenamiento jurídico vigente, con la perspectiva de la doctrina del fallo Cepis, permite presentar algunas conclusiones tendientes a la concreción de una dignidad humana formal y sustancial. Este objetivo requiere instituciones sociales, políticas, económicas inclusivas y no extractivas, corolario que surge de las consideraciones que se detallan a continuación.

- 1.El discurso imperante sobre el tema en análisis se corresponde con categorías del siglo XIX que, si bien sirvieron para la realidad social que representaron, en la actualidad no se acomodan a la realidad del momento, y su aplicación distorsiona el sistema social general (Esposito, 2012), por lo que se requiere elaborar un discurso adecuado a las circunstancias contemporáneas.
- 2.El ordenamiento social actual expresa un ideal de organización con sólidos resabios de la época colonial, cuyas estructuras instaladas por el discurso letrado cristalizado en ordenamientos jurídicos estáticos (Rama, 1998), que generan instituciones extractivas que se caracterizan por una gestión administrativa cerrada y un circuito económico basado en la idea de la protección y del monopolio, resultan anacrónicas.
- 3.En consecuencia de ello, las instituciones responden a un modelo extractivista en el que el producto social favorece a un sector protegido y refractario a la participación y al cambio que esta provoca (Acemoglu-Robinson, 2024).
- 4.El impacto de los centros normativos universales (globalización económica, universalización de derechos humanos y revolución 4.0) generan nuevos procesos de subjetivación, y en consecuencia, el ámbito existencial de las personas se deforma y desarticula en la medida que las instituciones arcaicas ya no las cobijan, provocando un desacople entre instituciones y personas que repercute en la dinámica social que se deteriora por la falta de atención a los reclamos sociales, que desemboca en la protesta callejera, ágora informal y caótico que a su vez genera una agudización de la rigidez de las instituciones.
- 5.La desconexión de la población con las instituciones, que la administración pública hermética y el mercado cerrado agravan, consolida el modelo institucional extractivista que, anclado en el pasado protector, no permite la innovación, ni la participación, socavando la dignidad humana y, con ello, la democracia.

6. Frente a la anomia, la apatía cívica, el clientelismo, la corrupción y el paternalismo, consecuencia de la desconexión aludida, la participación ciudadana se presenta como un objetivo indispensable, por lo que la administración pública como gestora de las políticas públicas, según un modelo incluyente, emerge como el medio idóneo para provocar una mejor y mayor distribución de bienes y servicios producidos por un mercado abierto, competitivo y concurrente.

7. El cambio de una administración rígida y jerárquica no se impone teóricamente sino a partir de permitir la intervención de los habitantes, proceso que debe asimilarse socialmente.

8. La tarea llevada a cabo a lo largo del proyecto “Dignidad, administración pública y democracia” permite inferir que:

- a) La totalidad del hecho social es percibido desde la noción de “interés público o general”, concepto que alude a la suma y resta de intereses sectoriales en pugna, y no desde la idea del “bien común” que refiere a la perfección del todo a partir de la reciprocidad social y del bien personal;
- b) Los sectores sociales que articulan la sociedad entienden que la consecución del objetivo o el propósito que los identifica resulta indispensable para el todo social, siendo por ello merecedores de una atención especial que los acompañe;
- c) La fragmentación sectorial impide que la elaboración de las políticas públicas se desarrolle por el cauce de un proceso dialogal, colaborativo y común, siendo, por lo tanto, el resultado de la acumulación disruptiva de posiciones sectoriales que confrontan;
- d) El ensimismamiento sectorial vuelve a las instituciones más rígidas, circunstancia que obsta a la vinculación plural necesaria para una democracia sustantiva;
- e) La dinámica que genera la articulación sectorial sin una concepción común, abroquelada los grupos impidiendo una vinculación abierta y comunicativa entre sí y con el todo;
- f) Esta modalidad social sin pluralismo provoca que la democracia se congele en el acto electoral y que la participación democrática quede reducida a intenciones declarativas y acciones protocolares, postergando la dignidad como fundamento ontológico del ser humano;

9. “Solamente cuando muchos individuos y grupos tienen voz en las decisiones y el poder político para sentarse en la mesa, empieza a tener sentido la idea de todos debe ser tratados con justicia” (Acemoglu-Robinson, 2024, 360);
10. La amplitud de la libertad no se logra a partir de la imposición, sino que resulta del pluralismo que supone igualdad, de manera que las instituciones sociales, políticas y económicas deben acreditar el pluralismo interno y el aporte con el que contribuyen al bien común, para lo que se requiere contar con indicadores objetivos que permitan su verificación;
11. La producción de normas, elaboradas según distintos modos (regulación, desregulación y autorregulación), debe ser la secuela del pluralismo (interno y externo) de las instituciones.

REFERENCIAS

- Acemoglu D. y Robinson J. (2024). Por qué fracasan los países. Paidós
- Agamben, G. (2004). Estado de excepción. Adriana Hidalgo
- Agamben, G. (2014) ¿Qué es un dispositivo? Adriana Hidalgo
- Avalos Eduardo, Buteler Alfonso y Massimino Leonardo. (2016) Derecho Administrativo, Alveroni
- Bauman, S. Bordoni Carlo, (2016). Estado de Crisis, Paidós
- Byung-Chul, H. (2015) La sociedad del cansancio. Herder
- Dicasterio para la Doctrina de la Fe de la Iglesia Católica, Dignidad Infinita. (8 de abril de 2024). Dignidad infinita.
<https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2024/04/08/080424c.html>
- Esposito R. (2012). Diez Pensamientos acerca de la política. Fondo de Cultura Económica, 62 y ss.
- Giannini M. (1991). Derecho Administrativo. Map, 47 y ss.
- Maritain J. (1984). El Hombre y el Estado, Club de Lectores
- Maritain, J. (1968). La Persona y el bien común. Club de Lectores, cap. IV
- Papa Francisco (2015). Laudato Si: Sobre el cuidado de la casa común [Encíclica]
- Rama, A. (1998). La ciudad letrada. Arca
- Rosatti, H. Centro de estudios para la promoción de la igualdad y la solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ Amparo. 18/08/2016
- Viale, C. (2010) La discreción administrativa y su control judicial. Revista de derecho administrativo y constitucional. N. 39. Editora Forum.
<https://doi.org/10.21056/aec.v10i39>
- (2017). Procedimiento administrativo. Alveroni, p. 46 y ss.
- (1 de febrero de 2024a). La gestión estatal: pasado, presente y futuro. La Voz del Interior. <https://www.lavoz.com.ar/opinion/la-gestion-estatal-pasado-presente-y-futuro/>
- (2024b) Economía y Humanismo. Revista Derechos Democráticos & Estado Moderno, 1 (10),.03-21
- (2024c) La Administración Pública y el Estado de derecho. Democracia y Administración pública. Revista de Estudios jurídicos y sociales. Universidad Siglo 21, 9ta de Estudios jurídicos y sociales. Universidad Siglo 21, 9

Policy Paper
Insight 21

Dignidad humana, democracia
y administración pública

UNIVERSIDAD
SIGLO 21

INSTITUTO
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO