
INTRODUCCIÓN

HÉCTOR S. MAZZEI¹

UNSAM - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Otoño 2021 |
Año 5 N° 5 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 383-389

“A ti también te interesó el mundo. Fue hace mucho tiempo; te pido que los recuerdes. El campo de la norma ya no te bastaba, no podías seguir viviendo en el campo de la norma; por eso tuviste que entrar en el campo de batalla”.

Michel Houellebecq Ampliación del Campo de Batalla

Esta introducción se propone presentar un conjunto de investigaciones surgidas de dos Centros de la Universidad de San Martín enfocados en los estudios sobre el Estado desde la Sociología –la Escuela IDAES-; y la Ciencia Política –la Escuela de Política y Gobierno, como una forma de enriquecer las entradas de análisis que habitualmente realizamos desde el Derecho Público a un mismo objeto de estudio, ya sea desde la doctrina y la docencia como también, a partir de los dictámenes de los servicios jurídicos.

Tanto la Ciencia Política como la Sociología tienen puntos comunes con el derecho, en especial el Derecho Público y si realizamos un análisis histórico, son disciplinas que comienzan en las facultades de derecho y luego inician un proceso de autonomía disciplinar que acompaña la autonomía de las ramas de derecho como resultado de la ola positivista en las ciencias.

¹ Abogado. UBA. Magister en Administración y Políticas Públicas. UdeSA. Administrador Gubernamental. Secretario de Gobierno y RRII UNSAM.



Esto tuvo evidentes ventajas en la precisión de la definición de los diferentes objetos de estudio, de las metodologías aplicadas en cada una y de la alta especialización que el proceso deparó. Sin embargo, también es cierto que, llegados a este punto histórico, todas estas ramas de las ciencias sociales han perdido en cuanto a la precisión de las investigaciones, la formulación de las causas y efectos de los fenómenos sociales explicativos de una realidad cada vez más compleja y diversa. ¿Es lógico que en las carreras de sociología y Ciencias Políticas las materias de derecho estén casi ausentes? ¿No resulta paradójal el estudio del derecho, independiente de los procesos sociales y de las relaciones de poder?

El presente dossier busca llamar la atención con un conjunto de trabajos que enfocan una temática cercana al derecho, en su formulación, aplicación en casos prácticos algunas de las cuales son habituales en el trabajo diario de los servicios jurídicos, pero desde una perspectiva diferente. En las diferentes investigaciones, nos vamos a encontrar con objetos de estudios comunes a la tarea doctrinaria y profesional del derecho, pero donde vemos con claridad la utilización de metodologías, formas de abordaje, aplicación de principios y reglas que seguramente serán de utilidad para ampliar el campo de análisis y de estudios para el análisis del derecho. Volviendo a la metáfora de la frase que encabeza esta introducción; ampliar nuestro campo de batalla para lograr una mirada panorámica más rica y fundamentada no desde la opinión sino desde la aplicación de una nueva caja de herramientas para el análisis, surgidas del proceso de especialización de las ciencias sociales.

En un trabajo donde se analiza la relación entre Derecho Público y Administración Pública, Phillip J. Cooper manifiesta su preocupación por el avance de una concepción de la Administración Pública independiente del Derecho y de un creciente grado de especialización del Derecho Administrativo hacia el derecho procesal administrativo. Sostiene que los primeros autores de administración pública como disciplina utilizaban lo que se denomina “concepto amplio de derecho administrativo”, que contemplaba no sólo la parte procedimental (concepto restrictivo) sino aspectos ligados a la organización del Estado, las formas regulatorias y los mecanismos de control y transparencia. Mientras que en las Facultades de Derecho y en los programas de Derecho Administrativo la tendencia es poner énfasis en los aspectos

procesales, lo que denomina “derecho administrativo en sentido estrecho”. Esta situación, hace perder relevancia a líneas de investigación sobre la estructura del Estado y a aspectos metodológicos que anteriormente estaban contemplados en el análisis de derecho como el aspecto estructural e institucional del derecho administrativo y aspectos ligados al derecho político o a la historia del derecho.

En el Dossier que presentamos en esta edición veremos dos grandes áreas de las ciencias sociales interactuando con aspectos institucionales, procedimentales y del manejo de poder interactuando en estructuras jurídicas de diversos niveles: desde la estructura del Estado y sus diversas manifestaciones e influencias, hasta el federalismo en forma dinámica. También una visión desde el derecho de la regulación comparado y análisis sociológicos con una mirada antropológica sobre el impacto de determinadas regulaciones a nivel micro.

MIRADAS DESDE EL PODER

En el artículo de Lucas González, vemos el sistema federal de gobierno en nuestro país desde su institucionalidad y desde su funcionamiento dinámico. En dicha dinámica, el poder relativo de los presidentes y los gobernadores genera políticas más proclives a la descentralización o la centralización de los recursos. Lucas González sitúa en la negociación política entre los actores de la federación la clave para determinar los resultados de dichas políticas y la gravitación de las provincias más pequeñas en esa negociación.

Luciano Andrenacci presenta un trabajo donde intenta encontrar patrones de dificultad entre los objetivos y resultados de un conjunto de políticas públicas. El proyecto de investigación se propuso averiguar si había circunstancias lo suficientemente recurrentes, transversales a diferentes sectores, como para disputar su carácter anecdótico y asumir que constituían *patrones problemáticos* de gestión que influyen decisivamente sobre la acción de los gobiernos. Se asumió que para hablar de patrones de este tipo debían encontrarse evidencias razonables de repetición, de poder inercial y de transversalidad; o, si se prefiere, marcadores de *institucionalización* en el sentido político-sociológico del término”.

Por su parte, Julián Bertranou, presenta un interesante trabajo donde analiza las diferentes estructuras que va adquiriendo el Estado a partir de la historia reciente, desde la clásica organización weberiana, hasta los modelos de agencia, descentralizados, fideicomisos públicos, etc. En tal sentido, la acumulación de esas experiencias presenta serios problemas de coordinación interestatal y de interpretación desde el derecho administrativo de los conflictos interinstitucionales.

UNA SOCIOLOGÍA ANTROPOLÓGICA DEL ESTADO:

En el trabajo de Mariana Gené, se investiga a partir de la conformación del Ministerio del Interior, sus misiones y funciones; pero también su conformación histórica, lo que la autora denomina “el oficio del político” y sus múltiples manifestaciones. Desde ahí se puede verificar dentro de un sistema democrático cómo se vinculan las normas escritas con las no escritas e informales dentro de un juego burocrático compartido.

En la investigación de Lorena Poblete analiza en forma comparativa en tres países la legislación del trabajo doméstico. Utilizando una metodología de regulación comparada, el artículo se propone analizar el rol de las convenciones internacionales, en este caso la C189 de la OIT en las reformas de las leyes nacionales relativas al trabajo doméstico. Particularmente, busca comprender la manera en la que el C189 fue utilizado durante el proceso de producción legislativa. El artículo se focaliza en dos aspectos fundamentales y controvertidos: el establecimiento de un mínimo de horas de trabajo y la definición de los componentes de la remuneración de las trabajadoras domésticas.

Luisina Perelmiter – a quien le debo la excelente selección de los trabajos de IDAES- realiza un estudio desde la antropología sociológica a partir de un seguimiento de la tarea de inspectores del Ministerio de Trabajo en talleres clandestinos de producción textil en CABA. La autora acompaña a esos inspectores y verifica las relaciones entre ellos y los inspeccionados, sus tensiones, negociaciones y conflictos en los que ella define entre “hacer cumplir la ley” y “hacer justicia, la idea de justicia”. En el centro del análisis hay

una regulación de fondo y un procedimiento que se debe cumplir. Pero cuando el Estado llega “al nivel de la calle” las conclusiones y vivencias son bien diferentes.

Leticia Barrera estructura una investigación centrada en los agentes y funcionarios de la Corte Suprema de Justicia y su actuación a partir de la intervención y circulación de expedientes desde una mirada sociológica y antropológica. El expediente como objeto habitual en nuestra profesión se presenta como un objeto de estudio donde se manifiesta el saber experto y cómo los productores se ven a sí mismos, una tarea muy habitual en nuestro trabajo diario en los servicios jurídicos, puestos bajo el análisis de la sociología.

CONCLUSIÓN: CONFLICTO Y NORMA JURÍDICA

Guillermo O´Donnell, el máximo referente de la Ciencia Política en Latinoamérica y citado en todo el mundo, tuvo una formación de base como abogado. Quizás por eso sostuvo que, desde una mirada preocupada por la producción de las normas, es necesario poner el énfasis en el conflicto y en las huellas que dichas relaciones de fuerza y de poder dejan en un sistema normativo y sus instituciones. La estructura jurídica y en especial el aparato estatal son moldeados por ese conflicto y sus momentos de negociación. Al analizar el caso argentino, el autor destaca la fluidez e inestabilidad de las diferentes alianzas políticas dominantes. “Este fue un Estado recurrentemente arrasado por cambiantes coaliciones de la sociedad civil. En su nivel institucional, las pendulaciones fueron como grandes mareas que por un momento cubrían todo y que, cuando se replegaban, arrastraban consigo pedazos de ese Estado...”² El resultado fue un Estado colonizado por las diferentes alianzas al interior de la sociedad civil, carente de autonomía para desarrollar políticas.

Desde una visión más amplia, Martín D` Alessadro resume que en O´Donnell encontramos cuatro dimensiones del Estado: a) El Estado como un conjunto de burocracias jerárquicas orientadas a la eficacia; b) Como un sistema legal que pretende ser efectivo; c) Como

² Ibid Anterior pág. 297.

foco de identidad colectiva (credibilidad) y d) Como regulador de diversas fronteras del territorio, el mercado y la población en busca del bienestar.³

Posteriormente O`Donnell comienza un camino de intersección entre la Ciencia Política y el Derecho. Así asegura que “estoy convencido que una definición *politicista* o solamente basada en el régimen, es un componente necesario pero insuficiente para una definición adecuada de democracia.”

Para el autor, la efectividad del estado de derecho comporta certeza por un lado y rendición de cuentas por el otro. De esta forma amplía las clásicas definiciones de *estado de Derecho*, reforzando al sistema legal indispensable con una serie de características que van más allá de los procedimientos autorizados de aprobación de la ley. Se trata de un conjunto de *garantías* para que la ley sea cumplida, pero en especial de un sistema de rendición de cuentas institucionalizado a fin de que el incumplimiento por parte de las autoridades de un derecho constitucional –en especial a los sectores más desfavorecidos de la sociedad- no quede impune. Dice el autor: “El estado de derecho debería considerarse la norma basada en la legalidad del Estado democrático. Esto supone que existe un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de las libertades políticas. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas”⁴.

El derecho administrativo, sus operadores y los ciudadanos en particular se beneficiarán con una mirada comprensiva de nuestra materia, que preste mayor atención a las cuestiones ligadas al poder, a la legitimidad, a la autoridad y sus fundamentos. Para ello, ampliar las metodologías disponibles nos permitirá un análisis más rico de las problemáticas que llegan desde los expedientes.

³ La Ciencia Política de Guillermo O`Donnell. D`ALESSANDRO, Martin, IPPOLITO-O`DONNELL, Gabriela (Compiladores). EUDEBA 2015.

⁴ Ibid pag 66.

BIBLIOGRAFÍA

- D'alessandro, Martin, Ippolito-O'Donnell, Gabriela (Compiladores)
“La Ciencia Política de Guillermo O'Donnell. EUDEBA 2015.
- O'Donnell, Guillermo. “La Irrenunciabilidad del estado de Derecho”
Instituto de Desarrollo Institucional 1999.
- Cooper, Phillip J. “El Derecho Público y la Administración Pública: El
Estado de la Unión”. En Administración Pública. El Estado Actual
de la Disciplina. Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores).
FCE. Mexico 1990.
- Houellebecq, Michel. Ampliación del Campo de Batalla. Anagrama
1994.
- Mazzei, Hector S. Agencia Ciudadana, Derechos Humanos y Desarrollo
Económico en el contexto de los nuevos Liderazgos Democráticos
y el Populismo”. Human Rights Review. 2017.