



Material de lectura

CONTENIDOS:

- Concepto de la Administración Pública.
- Actividad principal de la Función Pública.
- Las organizaciones.

1- Concepto de la Administración Pública, cuál es la función y cómo se conforma?(*)

* (Fuente: Gestión Administrativa-INAP. 2012)

La Administración Pública está conformada por un conjunto de órganos que desarrollan, a partir de objetivos políticos e institucionales, funciones y actividades para el logro del bien común o bienestar general.

La Administración Pública busca la satisfacción de los intereses públicos en forma inmediata, por contraste con los poderes Legislativos y Judicial, que lo hacen de forma mediata.

Se caracteriza por:

Su naturaleza, que está basada en el servicio público.

Ser un vital instrumento de la manifestación del Estado.

Su estructura y la actuación de quienes la componen deben estar dirigidas a cumplir objetivos públicos ínsitos en la noción de Estado, teniendo como finalidad la elaboración, desarrollo, implementación y cumplimiento de las políticas públicas.



Principios:

Los principios de la Administración Pública, en cuanto a su organización administrativa, son:

- **Desconcentración**
- **Descentralización**
- **Centralización**
- **Jerarquía**

La noción de Administración Pública va unida a la idea de Estado. Su estructura y la actuación de quienes la componen deben estar dirigidas a cumplir objetivos públicos, es decir, tienden a lograr el cumplimiento e implementación de las políticas de Estado, teniendo una naturaleza basada en el servicio público.

Existen muchas definiciones de Estado. Aquí vamos a utilizar la más relacionada con Gobierno y Administración.

Denominamos **Estado** al conjunto de instituciones que ejercen el gobierno, aplican leyes e implementan políticas sobre una **población** residente y en un **territorio** delimitado, provistos de **soberanía interna y externa**.

La Administración Pública está integrada por la Administración Central y los organismos descentralizados.

Asimismo, forman parte de ella los organismos e institutos en los cuales el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en la conducción, como ser empresas y sociedades del Estado; las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias.

Elementos que la conforman:

El órgano administrativo: es el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La actividad que la Administración realiza: prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.



Dirección General de Formación Pública

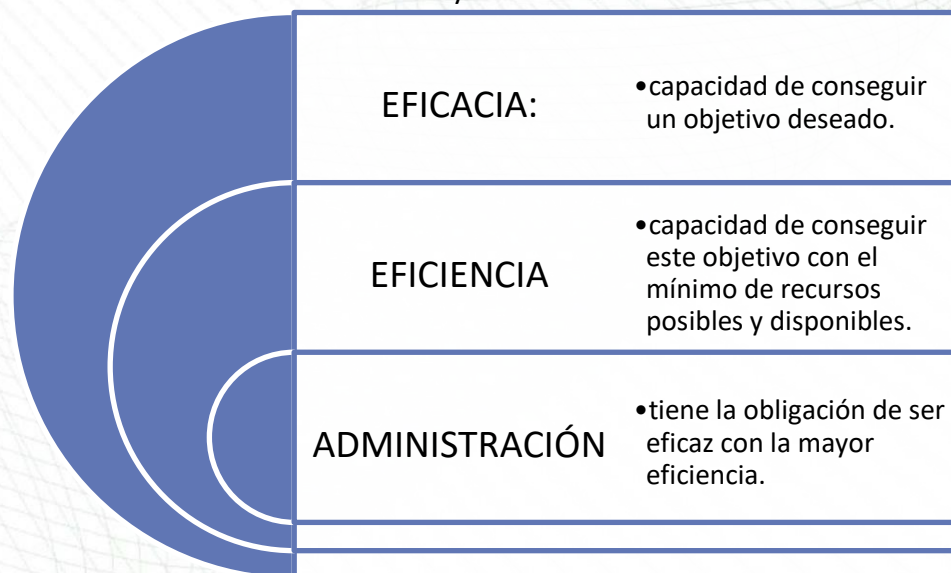
La finalidad que pretende el Estado a través de la administración: es lograr “el bien común” o “bienestar general” de toda la población en general.

El medio que la Administración Pública dispone para la realización de sus propósitos: aquellos que se utilizan para el logro del bienestar general o el bien común es el **Servicio Público**.

Su actividad principal

La actividad principal que la Administración realiza es la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada para el logro de su finalidad. El Estado pretende que a través de la administración se logre “el bien común” o “bienestar general” de toda la población en general.

El Servicio Público es el medio que la Administración Pública dispone para la realización de sus propósitos. La Administración Pública tiene **el deber de DAR la prestación de sus servicios** a la ciudadanía con máxima eficacia y eficiencia.



Hablaremos entonces de **administración receptiva o estado inclusivo**. Una administración receptiva debe:

- **Tomar al ciudadano como punto de partida y como fin último de su acción.**
- **Definir prioridades.**
- **Tener claro cómo quiere ser percibido por el público.**



Para cumplir estos objetivos es fundamental la **comunicación interna** de la organización; conocer todo el funcionamiento, sin que se nos escape ninguna de sus actividades y responsabilidades.

Además, tiene que:

ser comprensible

- ser transparente y que se entienda su funcionamiento.

ser clara

- en cómo acceder a los servicios que presta, cuáles son sus obligaciones y responsabilidades y quiénes son los responsables.

responder a necesidades

- los ciudadanos exigen servicios adaptados a sus necesidades y quieren que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

ser accesibles

- en el plano espacial (situación de las oficinas).
- temporal (horarios adaptados a los laborables).
- material (oficinas de atención que faciliten el diálogo, instalaciones para discapacitados, etc.)
- informacional (instrucciones, formularios o comunicaciones comprensibles).

2- Función Pública y Servicio Público



Función Pública

- consiste en la actividad de la Administración Pública necesaria para el cumplimiento de los objetivos estatales trazados en las políticas, planes, programas y tareas a desarrollar, para cuya realización se requiere la utilización de recursos humanos, económicos, financieros, físicos y técnicos.

Servicio Público

- es la actividad del Estado, realizada por éste o por terceros, tendiente a satisfacer un interés general concreto, y que se realiza bajo su control.

El artículo 8º de la Ley Nº 24.156 enumera en todos sus incisos aquellos organismos que integran la Administración Pública.

Administración Pública Nacional



- **Administración Nacional:**

Administración Central –Organismos descentralizados. ■

Empresas y Sociedades del Estado: Empresas del Estado Sociedades del Estado.

Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria Sociedades de economía mixta.

Organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias.

- **Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional** (entes públicos no estatales).

- **Fondos Fiduciarios** integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Como se observa en el esquema anterior, en la organización administrativa nacional, cuya titularidad corresponde al Poder Ejecutivo, existen dos estructuras básicas:



◆ **Administración central:**

Su principio organizativo esencial es el de la jerarquía que, en algunos casos se encuentra atenuada.

◆ **Administración descentralizada:** compuesta por nuevas entidades dotadas de personalidad jurídica propia vinculadas al Poder Ejecutivo mediante las relaciones de “tutela” o “control administrativo”. ◆ **Centralización**

Organismos **centralizados:** no tienen personería jurídica. **NO** tienen patrimonio propio, son jurídicamente subordinados. Ej.: Ministerios.

En un esquema de Centralización, las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores. En la centralización de la Administración Pública importa la reunión de varias materias en un centro común, implicando la **necesaria dependencia de un poder central.**

Los diversos órganos que componen la Administración Pública Nacional guardan entre sí una relación de **carácter piramidal, convergiendo hacia la autoridad máxima.** Además, estos órganos se enlazan y unifican en situación de dependencia y subordinados de su accionar, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el Jefe de Estado.

◆ **Descentralización**

En un esquema de Descentralización, la competencia se ha atribuido a una persona jurídica distinta, a un ente separado de la administración central. De este modo, estamos en presencia de descentralización administrativa cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica.

Las necesidades de la gestión pública ha demostrado, en algunos casos, la conveniencia de descentralizar la personalidad jurídica del Estado mediante la creación de personas diferenciadas, que en realidad son la misma organización pública sectorialmente dotada de personalidades jurídicas específicas.

Algunos ejemplos de organismos descentralizados son: INTA-INTI-CONICET
TIENEN PERSONERÍA JURÍDICA. Dictan sus propias normas, tienen patrimonio propio.

Las entidades descentralizadas son instrumentos organizativos al servicio de los fines del sector público, creadas para facilitar condiciones específicas y funcionales al ordenamiento que las ha creado.



Desconcentración

Los entes descentralizados son personas jurídicas. A diferencia de ellos, **los entes desconcentrados no lo son**. Estos últimos son órganos que si bien gozan de una competencia en la organización funcional y participan en el proceso de producción de las decisiones vinculándose directamente a los terceros interesados, mantienen con la organización una relación de atribución ya que la imputación ha sido reservada por el ordenamiento a las personas jurídicas.

Hay desconcentración cuando la legislación confiere y regula permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización, tendiente a agilizar el funcionamiento de la Administración Central.

El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propios y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo.

Por **entidad autárquica** debe entenderse a toda persona jurídica pública estatal con aptitud legal para administrarse a sí misma, de acuerdo con la norma de su creación, que cumple fines públicos específicos. **Las entidades autárquicas tienen cometidos típicamente administrativos** (no industriales ni comerciales); por ejemplo, las universidades y el Registro Nacional de las Personas. Las características principales de los entes autárquicos son:

- Personas públicas dotadas de personalidad jurídica propia.
- Persiguen un fin público.
- Se rigen íntegramente por el derecho público.
- Emiten actos administrativos.
- Celebran contratos administrativos.
- Sus agentes son funcionarios públicos.
- En general, se les aplican leyes de obras públicas, de contabilidad (en el orden nacional la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) y procedimientos administrativos.

Podemos distinguir las siguientes **modalidades de entes autárquicos**.

- **Entidades autárquicas que cumplen funciones administrativas.** Tienen por objeto la satisfacción de un fin estatal de orden netamente administrativo. Ejemplo: entes regulatorios (ENRE, ENARGAS), la Biblioteca Nacional, etc.
- **Entidades autárquicas que inciden en la economía.** Tienen poder de intervención en un sector del sistema económico o inciden en él. Ejemplo: **Banco Central de la República Argentina**.



- **Un organismo o ente es autónomo cuando, además de tener la capacidad de administrarse a sí mismo, también tiene la facultad de dictarse sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un ente superior.**

◆ Entidades estatales

Para diferenciar, diferenciamos los tipos de entidades estatales:

Entidades autárquicas: tienen cometidos típicamente administrativos (no industriales ni comerciales).

Empresas del Estado: con gran influencia del derecho público; desarrollan una actividad comercial o industrial con un régimen jurídico entremezclado que combina el Derecho Público con el Derecho Privado.

Entidades descentralizadas atípicas.

Sociedades del Estado: como por ejemplo, Educ.ar

Sociedades de economía mixta, con potestades o privilegios públicos, como ENARSA.

Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, como YPF y Aerolíneas Argentinas.

Asociaciones dirigidas, como las obras sociales.

Corporaciones estatales: reposan sobre la base de la asociación de los entes estatales participantes. Por ejemplo, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

Entes públicos no estatales: las personas públicas no son necesariamente estatales. Público y estatal no son sinónimos. Actualmente, existen entidades que no son del Estado, pero cumplen actividades idénticas a las de este y que son reguladas por el derecho público en buena medida. Ejemplos: Caja de Jubilaciones y pensiones de Escribanos.

✓ Estructura de la Administración Pública Provincial

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Fuente: Facultad de Ciencias Económicas-Univ. Nac. de la Patagonia "San Juan Bosco" DIAGNÓSTICO PCIA. DEL CHUBUT-IDP-Agosto de 2004.

Desde la institucionalización de la Provincia del Chubut, con la Constitución de 1957, y hasta la reforma constitucional de 1994 la provincia contó con tres ministerios: Economía, Servicios y Obras Públicas; Gobierno y Justicia y Bienestar Social. 7



Dirección General de

Formación Pública

La nueva Constitución de 1994 consigna en el art. 157, último párrafo: “...Las leyes sobre Ministerios que prevén la modificación de su número requieren el voto de las dos terceras partes del total de miembros de la Legislatura para su aprobación.”. Como se desprende del texto anterior, quedó habilitada la creación de nuevos ministerios cumpliendo el requerimiento de la mayoría especial especificada.

A partir de esa norma se fueron dictando leyes que implicaron un crecimiento en la estructura estatal de la provincia.

En Marzo de 1995 se crearon tres nuevos ministerios:

_ Salud y Acción Social
_ Cultura y Educación _
Producción y Turismo.

En Diciembre de 1999 los tres ministerios antes creados cambiaron de nombre pasando a denominarse:

_ Ministerio de Salud
_ Ministerio de Educación
_ Ministerio de Producción

A la vez, se creaban las

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Turismo y Áreas Protegidas.

En Abril de 2001 a lo anterior se le agregaba la Secretaría de Seguridad Pública. A partir de la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2003, se produce una nueva reestructuración de la ley de ministerios: se crea el Ministerio de Coordinación de Gabinete al tiempo que se pasa al Ministerio de Salud al nivel de Secretaría; se suprime la Secretaría de Seguridad y paralelamente se elevan al nivel de Secretarías áreas como Deportes, Hidrocarburos, Infraestructura y Pesca.

Año 2001: estructura del Poder Ejecutivo Provincial se conformada de la siguiente manera:

Poder Ejecutivo Provincial Gobernador

Ministerios:

Ministerio de Educación
Ministerio de Coordinación de Gabinete
Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia



Dirección General de

Formación Pública

Ministerio de Economía y Crédito Público

Ministerio de la Producción

Secretarías

Secretaría de Cultura

Secretaría de Deportes, Recreación y Turismo Social

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Hidrocarburos, Minas y Geología

Secretaría de Infraestructura, Planeamiento y Servicios Públicos

Secretaría de Pesca

Secretaría de Salud

Secretaría de Turismo

A su vez, dependen de los respectivos Ministerios y Secretarías una importante cantidad de Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones y Departamentos.

Entes Autárquicos, Descentralizados y Mixtos

Corporación de Fomento Rural del Chubut (CORFO Chubut) Petrominera
Chubut Sociedad del Estado.

Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP). Ente mixto

Centro Regional de Educación Tecnológica (CERET). Ente mixto.

Centro Regional de Energía Eólica (CREE).

- **Ejemplos:**
- **Instituto de Asistencia Social (I.A.S.)** es un organismo descentralizado con capacidad de derecho público y privado. El Instituto cuenta con su patrimonio propio, se administra a sí mismo, y funciona como entidad autárquica gozando de individualidad financiera.
- **La Administración de Vialidad Provincial** es una entidad autárquica, regida por las disposiciones de la Ley XIX- Nº 11 (Antes Ley 2.353). Es una entidad de derecho público, con capacidad para actuar privada y públicamente.
- **Banco del Chubut S.A.** por LEY II - Nº 26 (Antes Ley 4164) en su personalidad jurídica, se transforma el Banco de la Provincia del Chubut, de entidad autárquica de derecho público, en una Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria, de derecho privado, regida por las normas de los artículos 308 a 314 de la Ley Nacional Nº 19.550, t.o. Decreto 841/84. Será su nueva



denominación BANCO DEL CHUBUT S.A. y será el continuador de aquel en todos sus derechos y obligaciones y en el carácter de Banco Oficial de la Provincia del Chubut.

- **La Corporación de Fomento del Chubut (CORFO)**, es una entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado, está integrada por tres Entes para el Desarrollo Regional CORFO-NORTE, CORFO OESTE, CORFO SUR (Ley I-Nº 475).
- **Instituto de Asistencia Social (I.A.S.)** organismo descentralizado con capacidad de derecho público y privado. Funciona como entidad autárquica y goza de individualidad financiera. Ley I-Nº 177 (Antes Ley 4160).

LAS ORGANIZACIONES:

1.1 CONCEPTO

Una organización es un sistema socio-técnico para la integración racional de la actividad humana, creado deliberadamente para la consecución de objetivos explícitos, tendientes a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población externa, a través de la división horizontal y vertical del trabajo.

Está inserta en un contexto con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación.

1.2.- DIMENSIONES Y NIVELES DE LAS ORGANIZACIONES Las principales **dimensiones de la organización** son:

- 1) Un **sistema teleológico**, dirigido a la consecución de objetivos, a partir del cual se estructuran y combinan todos los componentes, condicionando la existencia misma de la organización.
- 2) Una **estructura formal**, que diferencia funciones y conecta los distintos subconjuntos funcionales de la organización.
- 3) Un **conjunto de normas de comportamiento formales**, que regulan la conducta de los miembros de la organización.
- 4) Un **conjunto de recursos humanos, materiales, económicos, financieros, tecnológicos y normativos**.
- 5) Una **cultura organizacional**, un sistema de ideologías, símbolos, lenguajes, rituales y mitos, con subsistemas en los distintos componentes de la organización.



- 6) Un conjunto de **procesos psicosociales**, que se manifiestan a través de la interacción de sistemas de poder, liderazgos, grupos informales, conflictos, alianzas, y otros.
 - 7) **Un conjunto de interacciones con el contexto** para la obtención de recursos y la prestación de los productos (bienes y servicios).
 - 8) **Una combinación de tecnologías centrales** -vinculadas a la actividad fundamental de la organización con tecnologías administrativas -en resguardo de las tecnologías centrales- para regular el suministro de los recursos, el proceso de transformación y la prestación de los productos y servicios.
- Los **niveles de la organización** son:
 - el **nivel directivo**, que establece los objetivos, las políticas, las estrategias y determina los recursos disponibles.
 - el **nivel gerencial**, que determina los cursos de acción y asigna los recursos para alcanzar los objetivos de acuerdo con las políticas;
 - el **nivel operativo**, que procura operar los cursos de acción a través de la conducción operativa.

Todos los integrantes de estos niveles tienen competencias administrativas; todos deben planificar, programar, organizar y coordinar, dirigir y controlar, decidir, procesar información y evaluar.

Lo que varía entre ellos es el grado de abstracción de la información que procesan, desde la más general hasta la del máximo detalle.

1.3.- LA RELEVANCIA DE LAS ORGANIZACIONES EN LA VIDA DEL INDIVIDUO

En toda sociedad, el niño nace, por lo general, en el seno de una organización: maternidad, clínica u hospital. La vida entera del individuo se ve luego influenciada por encuentros más o menos prolongados y más o menos felices con otras organizaciones: escuelas, universidad, administración pública y privada, fábrica, taller, sindicato, banco, club, agencia de viajes, AFJP, ART, obras sociales, entre otras ...

Cada persona puede calcular el tiempo que pasa como miembro o usuario de las organizaciones y medir así el alcance del hecho organizativo en la vida cotidiana. Cuando se procede a dicho inventario, surgen en la memoria lugares precisos -aulas, oficinas, talleres, clubes, etc.- y en estos lugares, rostros, conversaciones e incidentes.



Dirección General de

Formación Pública

Dentro del rígido asentamiento de la organización en el espacio, hallamos una vida social efervescente en la cual se generan, desarrollan y enfrentan las ideas, los sentimientos, los intereses, los proyectos y las aspiraciones más dispares.

La organización, en la persona de sus responsables, se esfuerza por canalizar y orientar esa efervescencia, plena de imprevistos, en el sentido de su objetivo central: producir y proveer bienes o servicios para determinados destinatarios.