

Material Imprimible

Curso de Administración Pública

Módulo 1

Contenidos:

- Aparato estatal
- Elementos y características
- Modelo burocrático de la Administración Pública
- Evolución en Argentina

Aparato estatal

Para comenzar a estudiar al aparato estatal, y su organización, es imperioso realizar un repaso sobre conceptos básicos, que serán de uso constante a lo largo de todos los módulos.

El jurista español Juan Ferrando Badía, en su obra “La dinámica política y el progreso técnico”, explica que la palabra Nación evoca un concepto histórico y cultural, que hace referencia al conjunto de personas o grupo de habitantes que tienen en común una lengua, una historia, una cultura y un conjunto de tradiciones. Es decir, se refiere a algo que permanece de una forma determinada.

Ahora bien, es muy habitual escuchar a las personas hablando de Nación y Estado como si fueran sinónimos, cuando en realidad no lo son. Pero, ¿saben cuáles son sus diferencias? Vamos a analizarlas juntos.

Como dijimos anteriormente, cuando nos referimos a Nación estamos hablando de un conjunto de personas que tienen ciertas características comunes. En cambio, el concepto de Estado apunta a indicar a una organización política que integra a una población en un territorio, bajo la misma autoridad.

Precisamente, en este curso nos adentraremos a estudiar todo lo concerniente al Estado y su aparato. Es decir, la organización de sus instituciones.

Como se imaginarán, hay múltiples definiciones de este concepto. Comencemos con la establecida en la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados, también conocida como Convención de Montevideo, realizada por la Organización de Estados Americanos.

En su Artículo 1 podemos encontrar que “un Estado es aquel actor internacional que posee una población permanente, un territorio determinado, un gobierno y la capacidad de mantener relaciones con otros Estados”.

Por su parte, el jurista y politólogo alemán, Herman Heller, en su libro “Teoría del Estado”, lo define como la “estructura económica, jurídica y política de dominación, independiente en lo exterior e interior, con medios de poder propios, que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo”.

Mientras que, para el sociólogo, Max Weber, el Estado es una organización que cuenta con el monopolio de la violencia legítima.

Y, también podemos señalar que el jurista Norberto Bobbio, en su obra “Diccionario de la Política”, explica que la idea de Estado surgió en la antigüedad, con la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco, y la aparición de la civilización y sus diversas formas de dominación política.

Entonces, como podrán ver, hay tanta cantidad de definiciones del término, así como autores e investigadores. Esto sucede porque cada uno le agrega o le resta alguna arista específica, relacionada con la óptica desde donde se lo analice, y de acuerdo al período histórico en que se sitúen.

No obstante, y tal como estudiaremos más adelante, sus elementos básicos no varían. Además, como habrán visto, todas las definiciones hacen alusión a una modalidad de organización de la sociedad bajo el imperio de las normas.

Así que, retomando la idea de conceptualizar al Estado, podemos decir que, dependiendo de la modalidad en que se ejerza el poder, se puede decir que existen distintas clases de Estados.

En principio, vamos a mencionar a la monarquía. Se trata de un tipo de Estado en el que una familia representa los intereses y la identidad del país, bajo el liderazgo de un, o una monarca, que hace las veces de jefe de Estado.

Sin embargo, no hay un solo tipo de monarquía. ¿Qué les parece si vemos cuáles son sus variantes? Por un lado, tenemos a la monarquía absoluta. En este caso, el monarca dirige el destino del país, ejerciendo el poder de todas las instituciones. De hecho, muchas veces se incluye el aspecto religioso. ¿Saben por qué es eso? Porque se asume que el monarca es la fuente de todo poder, puesto que Dios se lo transmite, según el derecho divino de los reyes. Por otro lado, encontramos a la monarquía constitucional y parlamentaria. Se diferencia de la anterior en que las funciones del monarca están sujetas a lo establecido en la Constitución. Si bien el rey ejerce como jefe de Estado, también existe la figura de presidente de gobierno o primer ministro, que en este caso es elegido por el Parlamento.

Y, por último, vamos a mencionar a la monarquía semi constitucional o híbrida. Aunque en estos Estados existe una Constitución, el monarca tiene poder de decisión sobre ella. Esto quiere decir que no existe una regulación, como en el caso de la monarquía constitucional y parlamentaria.

Pasemos, ahora, a la República. ¿Se les ocurre una definición para este término? Podemos decir que es un tipo de Estado en el que el máximo representante es el presidente del país, elegido mediante voto popular o parlamentario, para representar los intereses de los ciudadanos, durante un período previamente establecido en la Constitución.

En este caso, existe una clara separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que busca asegurar un mejor balance en las decisiones públicas y en la vida ciudadana.

Otro tipo de Estado es la aristocracia. Aquí, la forma de gobernar está determinada por un grupo social privilegiado, generalmente con linaje o vínculos con la realeza que, se supone, tiene las mejores competencias académicas, intelectuales y morales para ejercer tales funciones.

Vamos a detenernos, ahora, en la democracia. Es una forma de gobierno que defiende la soberanía popular. Quizás se pregunten qué quiere decir esto, y no es más que el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes, en este caso, a través del sufragio.

De igual manera, los aspectos más relevantes en la vida nacional deben ser decididos por la ciudadanía, a través de mecanismos de participación directa o indirecta, previamente establecidos.

Pero, al igual que como vimos en la monarquía, no hay un solo tipo de democracia, sino que podemos encontrar tres.

En primer lugar, vamos a hablar de la democracia representativa. En este caso, los ciudadanos eligen a sus representantes, que son quienes ejercerán el poder en su nombre. Luego, tenemos también a la democracia participativa. Aquí se establecen normas que permiten que los ciudadanos puedan organizarse, de tal forma que tengan una influencia más directa en las decisiones gubernamentales.

Los instrumentos legales para ejercer la democracia participativa son los referendos, los plebiscitos, las iniciativas populares, la revocación de mando y la apelación de sentencia.

Y, por último, encontramos a la democracia directa. En ella las decisiones se toman por voto popular, a través de mecanismos como los referéndums vinculantes, elecciones primarias, asambleas de ciudadanos, entre otras.

Continuemos analizando los distintos tipos de Estado. Recordemos que, hasta aquí, mencionamos a la monarquía, a la república, a la aristocracia y a la democracia. En este caso, vamos a hablar de aquellos que podrían ser sus contrapuestos.

Comencemos con la dictadura. Es una forma de Estado en la que el poder está concentrado en una sola persona, encargada de tomar decisiones políticas, económicas, militares y sociales. Aquí, los poderes públicos pueden existir como instituciones, pero no tienen autonomía en la toma de decisiones, sino que más bien se encargan de hacer cumplir los mandatos del jefe de Estado.

En esta forma de ejercicio del poder, la alternancia del poder es inexistente. Quizás se pregunten cómo logran esto, pues mediante el establecimiento de mecanismos constitucionales o jurídicos para perpetuar dicha situación, y revestirla de un marco legal.

Otra posibilidad es la tiranía. Se trata de un régimen de gobierno que se instaura después de que un individuo, o grupo, llega al poder de forma ilegal, y muchas veces con el uso de la fuerza, generalmente después de dar un golpe de Estado a un gobierno establecido.

Para mantenerse en el poder, suele tomar medidas que implican la violación de las normas vigentes, el uso de la violencia y la restricción de las libertades.

Y, también, debemos hablar del totalitarismo. Es una forma de ejercer el poder a través de la dominación. Se caracteriza por la formación de un gobierno con un partido único, que cumple las funciones que le corresponden a los poderes públicos, por lo que se encarga de crear las leyes, legislar y sancionar, sin ningún tipo de restricciones.

Los regímenes totalitarios casi siempre exaltan a una figura central, que es quien ejerce el poder, por encima del partido único.

Cabe destacar que, en la actualidad, cuando se habla de un Estado siempre se está enfocando la atención en la representación del pueblo, es pos de la paz y el bien común.

Y, cuando nos referimos al bien común, hablamos de todo aquello que puede ser utilizado por todas las personas. Es decir, aquellas condiciones sociales que garantizan la libertad, la justicia y la paz, además del reparto equitativo de los bienes materiales.

Por lo tanto, cuando hablamos de este valor, no nos referimos a la suma de los bienes de cada individuo. Hacemos alusión a algo indivisible, a lo que sólo puede acceder a través de la colaboración de los diversos miembros de la comunidad.

Desde una óptica filosófica, existen diversas características que hacen al bien común. Veamos cuáles son:

- En principio, vemos que se trata de algo objetivo.
- Además, se encuentra ligado, de forma íntima y clara, a lo que es la naturaleza humana y, por ende, es superior a cualquier individuo.
- Por otro lado, está siempre orientado hacia el progreso de las personas.
- Y siempre debe redundar en provecho de todos.
- Por último, cabe destacar que está dirigido a satisfacer lo que es el progreso de los individuos y para eso, entre otras cosas, debe basarse en la verdad y en la justicia.

Pero ojo, no debemos caer en el simplismo de asociarlo, o emparejarlo, con la calidad de vida o el bienestar, ya que son conceptos diferentes.

El bien común es algo tan importante que, de un modo u otro, condiciona la vida de todos los ciudadanos, ya que siempre su prosecución implica una obligación individual, social y estatal.

Ahora bien, ¿creen que esto fue siempre así? No. Veamos qué ocurría anteriormente. En la antigüedad, el Estado, en su forma institucional, era sumamente precario, confundiendo los conceptos de moral y religión. Por ende, desconocía por completo la idea de bien común. Lo único común que existía en el Estado, era la sumisión de los súbditos frente al poder.

Luego, en el Estado medieval, la cosa no mejoró demasiado, ya que la mayoría de los Estados eran monarquías, con lo cual la idea del bien común era algo que no existía, dado que no existía el respeto por la libertad. Además, el concepto de justicia estaba totalmente distorsionado, desconociendo el significado de la palabra equidad.

Por otro lado, en el Estado contemporáneo la cuestión se comenzó a enderezar. ¿Sabían cuál fue el suceso que marcó el quiebre? La Revolución Francesa. A partir de ella, los ideales y valores comenzaron a cobrar protagonismo. A su vez, se sentaron las bases que dieron origen a las Constituciones de todos los países.

Sin embargo, se puede decir que después de la Segunda Guerra Mundial, y con el cambio geopolítico al que el mundo se vio sometido, los ideales que dan razón de ser al bien común, comenzaron a ser protagonistas y tomados en cuenta con mayor empatía.

En esta línea de acción, fueron de gran colaboración los aportes hechos por el politólogo Ricardo Petrella, quien buscó vincular, estrechamente, el concepto de bien común con el de solidaridad.

Según este autor, la solidaridad referida al bien común, tiene que ser articulada, no sólo a nivel endógeno de una comunidad particular, sino también y, fundamentalmente, a nivel global. De esta manera, se formaría un nuevo contrato social mundial, con el núcleo puesto en el ser humano, y no en el mercado. Se trata, en definitiva, de una articulación razonable entre la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Elementos constitutivos

Como venimos estudiando, el Estado es una forma de organización política que constituye un país, y que regula la vida de una comunidad en un territorio delimitado por fronteras.

Se trata, entonces, de la unidad jurídica de los individuos que constituyen un pueblo, que vive dentro de un territorio y bajo la regulación de leyes, con el fin de alcanzar el bien común.

Sus elementos constitutivos básicos y generales son:

- El territorio
- La población
- El gobierno
- La soberanía
- Y la coerción.

Veámoslos en profundidad. El territorio es la condición previa, fundamental y más necesaria, para la aparición del Estado. Resulta imperiosa la existencia de un espacio geográfico, material y delimitable que permita el asentamiento de una población, y donde se celebren consensos.

Por su parte, la población es la segunda condición, o elemento, para la existencia de un Estado. Esto se debe a que es necesaria una masa de personas, tanto para que se generen dinámicas que cohesionan estos colectivos, así como para permitir la supervivencia y continuidad que pasan de generación en generación.

Asimismo, no hay que olvidar que la población también tiene implicaciones en el potencial económico de un país. Y aquí nos vamos a detener unos instantes, para hacer una aclaración muy importante: no es lo mismo hablar de población, que hablar de ciudadanos. Tal vez se pregunten por qué.

Porque, mientras que en el concepto de población no se hace alusión a la clasificación de las personas en función de sus atributos, como por ejemplo el lugar de residencia, en la ciudadanía sí. Por ciudadano se entiende al colectivo de personas que tienen los derechos y deberes de quien puede tener una cierta participación política en el Estado.

Muy bien, retomando los elementos constitutivos del Estado, es momento de analizar el tercero que es el gobierno. Tengamos en cuenta que el Estado es una forma de organización social y de organización política, que detenta el poder mediante funcionarios elegidos a tales fines.

Por lo tanto, el gobierno es la entidad en la que se concentra la gestión y toma de decisiones. El autor Arturo Torres, en su artículo académico “Los 5 elementos del Estado”, explica que existen distintos mecanismos a través de los cuales los gobiernos desarrollan su labor. Es decir, tomar decisiones e implementarlas.

Ahora bien, en los últimos siglos los encargados de estas funciones han sido diversos órganos de gobierno, que trabajan de manera coordinada pero paralela. Y, ¿por qué creen que se dio ese cambio? Ocurrió para que no fuera un grupo reducido de personas el que tuviera la última palabra en todo.

La principal división entre estos órganos de gobierno queda concretada en la separación de poderes propuesta por Montesquieu, y reivindicada aún hoy en día. Estamos hablando del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Veamos cada uno de ellos. El Poder Ejecutivo es aquella área del poder cuya función es gobernar el Estado y hacer cumplir las leyes. Como tal, es el responsable de la gestión del Estado, y su máximo representante es el presidente de la República, también conocido en otros sistemas democráticos como presidente del gobierno o primer ministro.

De su autoridad, además, se derivan los ministerios, gabinetes o secretarías con funciones específicas, dentro de la administración de las políticas públicas.

Por su parte, el Poder Judicial es aquel que se encarga de la administración de la Justicia en un Estado. Como tal, tiene la potestad para aplicar las normas jurídicas en la resolución de conflictos. Está conformado por órganos judiciales o jurisdiccionales, juzgados y tribunales facultados para impartir la justicia.

Y, por último, el Poder Legislativo es aquel que tiene la facultad de redactar, reformar y aprobar las normas, con rango de Ley, en un Estado.

Está constituido, normalmente, por un grupo de representantes parlamentarios, elegidos democráticamente por los ciudadanos de un país, que se reúnen en una asamblea, parlamento o congreso.

¿Alguna vez se preguntaron por qué es tan importante que estos poderes actúen de manera independiente? Sirve, fundamentalmente, para garantizar que todo el mundo se someta a las normas de convivencia de la misma forma, sin que se puedan crear excepciones *ad hoc* para mantener a una élite fuera del alcance de la ley.

Ahora bien, veamos el cuarto elemento constitutivo del Estado. Vamos a hablar sobre la soberanía. Es el poder supremo del que emanan todos los demás, y por ello, está relacionado con la noción de la autoridad.

Al ejercer la soberanía se toman decisiones acerca de lo que debe hacerse dentro de los límites territoriales y diplomáticos de un Estado, y en ocasiones, en contextos bélicos, también fuera de estos.

A partir de la Edad Moderna se ha ido aceptando la idea de que, en realidad, el soberano es el pueblo y no quien detenta el poder público.

Por supuesto que esta manera de ejercer la soberanía se da mediante sistemas de democracia representativa, y la celebración de elecciones para elegir determinados representantes políticos, que se ofrecen a trabajar en los órganos de gobierno.

Por último, nos queda por analizar la coerción, que es el conjunto de instituciones y poderes colectivos con la capacidad de someter, por la fuerza, a grupos que se oponen al Estado y a su funcionamiento, concretado mediante las constituciones y otros documentos ligados al sistema legal.

Tal como vimos en el punto anterior, este elemento no sólo es muy abstracto y polémico, sino que está íntimamente ligado a la soberanía. Quizás se pregunten por qué, y es porque su existencia da sentido a que aparezca un sujeto soberano con autoridad real.

El efecto de la coerción está presente incluso cuando nadie viola las normas, ya que la certeza de que los delitos y crímenes tendrán su correspondiente castigo, ejerce su influencia siempre, incluso en la imaginación, la creación de expectativas y la toma de decisiones de las personas.

Para pensadores como Thomas Hobbes, la coerción es la característica fundamental del Estado, el cual es descrito como un recurso de protección ante el temor a ser víctima de la violencia del resto de individuos.

Según este punto de vista, la posibilidad de unirse para sumar fuerzas y poder enfrentarse a los peligros que representan los demás, hace que muchas personas renuncien a buena parte de su capacidad de acción con tal de aliviar ese miedo, aunque eso cueste vivir condicionado por todas las normas que el Estado crea para justificar su existencia.

En cambio, para otros filósofos, como Karl Marx o Friedrich Engels, la coerción, como uno de los elementos del Estado más importantes, tiene la función de generar un entorno de estabilidad en el que una clase pueda explotar a otras. Esto ocurre sin que se ponga en riesgo el *statu quo* definido por la propia existencia de las clases sociales, asociadas a la desigualdad, y la asignación injusta de la propiedad privada sobre los medios de producción.

En cualquier caso, no hay que olvidar que, incluso en los Estados que detentan mayor calidad democrática, siempre existen instancias de gobierno con la capacidad de obligar a las personas a obedecer las normas, o al menos de evitar que las sigan incumpliendo, limitando su libertad a través de instituciones penitenciarias.

Todo este sistema de obligaciones y advertencias forma parte del poder coercitivo, y tiene un efecto en la manera de comportarse de las personas y de los colectivos, para bien o para mal.

Y, llegados a este punto, nos cuestionamos si, cuando se conjugan todos estos elementos, ¿se da nacimiento o se materializa un Estado? La respuesta es que, para el nacimiento de un Estado, más allá de reunirse todos los elementos estudiados, debe existir alguna de las circunstancias que enumeraremos a continuación.

En principio, puede ocurrir como consecuencia de un proceso de colonización, separación o secesión. Nos referimos al rompimiento o independencia de un Estado, por parte de un grupo de personas, con la intención de fundar uno nuevo, la unificación de varios Estados ya existentes, conformando un Estado de mayor tamaño o el devenir de dos o más Estados, a partir de una disolución previa.

Al desaparecer el Estado original, los nuevos Estados se conforman como nuevos sujetos de derecho internacional.

Otras posibilidades son:

- La intervención de otros Estados para decretar la creación de uno nuevo.
- O la extinción de un Estado, que es cuando no puede cumplir más con alguna de las condiciones básicas que lo determinan como tal. Es decir, territorio, gobierno y población.
- También puede ocurrir la fusión de varios Estados, para conformar un Estado federal, el cual es el principal sujeto soberano.
- Y la incorporación, que sucede cuando un Estado se anexa a otro.

Si bien en el punto anterior hicimos una clasificación del Estado, en cuanto al ejercicio del poder político, si nos focalizamos en el sistema político- territorial, encontramos otras modalidades. ¡Conozcámoslas!

En principio, podemos hablar del Estado unitario. En este caso existe un poder central que se irradia hacia todo el territorio, teniendo facultad para elegir a las autoridades locales. Además, tiene una sola Constitución, un Poder Ejecutivo, uno Legislativo y uno Judicial.

Ahora bien, el Estado unitario puede ser de dos tipos:

- Por un lado, el centralizado en el que, como indica su nombre, las decisiones que afectan a todo el territorio se toman desde el poder central.
- La otra posibilidad es que sea descentralizado. En este caso, aunque sigue existiendo un poder central, las regiones tienen ciertas competencias administrativas.

Continuando con las modalidades de Estados, vamos a hacer referencia ahora al federal. Se caracteriza porque el poder se detenta, tanto por el gobierno central, como por las instancias locales, que pueden poseer sus propias leyes, e, incluso, ser políticamente opositoras al gobierno central. De igual modo, siempre estarán subordinadas a este.

Y, por último, existe el Estado confederado. En este caso se trata de un grupo de Estados soberanos, que ejercen sus propias leyes y que solo están unidos por una o varias leyes comunes, sin afectar la independencia de decisiones entre ellos.

Esta última figura se utiliza en casos de cooperación defensiva, migratoria o económica, basada en un tratado o asociación. Sus miembros pueden retirarse siempre y cuando respeten las normas acordadas en dicho arreglo.

Administración Pública

Habiendo ya estudiado los conceptos básicos del Estado, ahora es imperioso que pasemos a analizar su estructura más importante, dentro de su función ejecutiva. Y con ello nos referimos a la Administración Pública.

Se conoce con el nombre de Administración Pública a la función que realiza el Poder Ejecutivo, a través de los organismos que de él dependen, de acuerdo a la división de poderes.

El profesor de Derecho Administrativo, Manuel María Díez, explica que la palabra administrar proviene del latín *ad-ministrare*, compuesta por *ad*, que quiere decir “ir” o “hacia”, y *ministrare*, que es “servir” o “cuidar”, y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.

Además, sostiene que el concepto “administración pública” puede entenderse desde dos puntos de vista.

Por un lado, tenemos la óptica formal, que hace referencia al organismo público que ha recibido, por parte del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Mientras que, desde un punto de vista material, se hace alusión a la actividad y organización que este organismo público lleva adelante.

En otros contextos, también se entiende por Administración Pública, a la disciplina encargada del manejo científico de los recursos, y de la dirección del trabajo humano, dirigida hacia la satisfacción del interés público. Siendo este último, las expectativas de la colectividad.

Sin embargo, a lo largo de todo el curso, nosotros utilizaremos las dos primeras ópticas, es decir, la formal y la material, de manera indistinta, aunque en este momento nos vamos a referir al punto de vista material del concepto.

Entonces diremos que la Administración Pública, 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, busca la satisfacción de los intereses públicos en forma inmediata. A diferencia de los poderes Legislativos y Judicial, que lo hacen de forma mediata.

Se caracteriza por:

- Su naturaleza, que es estar basada en el servicio y hacer público.
- Y ser un vital instrumento de la manifestación del Estado, debido a que no existe Estado sin una administración que lo lleve adelante.

Tal como vimos anteriormente, el Estado pretende que, a través de la administración, se logre “el bien común” o “bienestar general” de toda la población. Para hacerlo pone en funcionamiento mecanismos y modalidades de organización.

Y aquí es donde nos vamos a detener, en su modalidad de organización. Empezaremos por decir que el método más conocido, desde antaño, sobre la organización pública se llama burocracia.

En este caso, nuevamente nos encontramos con dos acepciones diferentes para el término en sí mismo. No obstante, los significados no son distintas ópticas, sino más bien podríamos decir que son conceptos antagónicos.

Por una parte, hay un sentido positivo por el que se vincula a la burocracia con el método para lograr la neutralidad, eficacia y eficiencia de las instituciones públicas. Y, por otra parte, una visión negativa y con connotaciones peyorativas.

Además, tengamos en cuenta que muchas veces se utiliza el término burocracia para indicar algo obsoleto, engorroso y, en cierto modo, hasta corrupto.

Si bien la palabra, en su sentido negativo, es la que más solemos escuchar en nuestra realidad cotidiana, aquí nos dedicaremos a estudiarla en su sentido positivo.

Así diremos que el pionero en acuñar el término burocracia, en relación al modelo de organización de las administraciones del Estado, fue Max Weber en su obra “Economía y Sociedad”. Para el sociólogo, el modelo burocrático es el “sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo, y en lógicas patrimoniales en la Administración pública.”

¿Qué les parece si analizamos, ahora, las características del modelo de burocracia de carácter weberiano? Podemos mencionar:

- La jerarquía de autoridad
- La división sistemática del trabajo
- Las rutinas y procedimientos estandarizados
- Y las normas preestablecidas.

Sumados a los atributos organizativos, este modelo resalta también beneficios institucionales como ser la neutralidad, la meritocracia en el acceso a la función pública y la definición de una carrera administrativa, también meritocrática.

También podemos decir que la burocracia weberiana es un tipo de organización en la que sus unidades básicas están constituidas por oficinas ordenadas, de una forma jerárquica, por medio de reglas, funciones específicas y documentos escritos.

Entonces, podemos ver que, dentro de este modelo de organización, las pautas principales serían:

- Que se trata de una organización continua de funciones oficiales, limitados por reglas.
- Que cada cargo tiene un grupo de competencias limitado.
- Además, los cargos están organizados de manera jerárquica.
- Y llevan aparejados unas cualificaciones técnicas, que requieren de preparación o formación específica.
- Los actos administrativos están regulados por normas escritas.
- Los funcionarios ocupan sus cargos tras haber superado un proceso de selección, en el que han tenido en cuenta sus capacidades, y no por adscripción a un determinado grupo social o por clientelismo.
- Y los ascensos a posiciones superiores dependen de su competencia demostrada, así como de su antigüedad en la organización.

Ahora bien, a pesar de que la gran mayoría de las administraciones públicas del mundo han operado bajo el modelo burocrático, este sistema es fuente constante de controversia.

Tal como señala el politólogo Santiago Martínez Castilla, en su artículo académico “La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber”, hay seis características principales de las organizaciones burocráticas.

Las tres primeras resultan ser los pilares donde se apoya y sustenta la estructura organizativa de la administración pública. Y las tres últimas indican el perfil que debería tener todo funcionario público. ¿Vemos de qué se tratan?

Weber indica que los principios son los siguientes. Por un lado, el Principio de las Atribuciones Oficiales Fijas, que señala que la administración debe sustentarse en sectores jurisdiccionales estables y oficiales, organizados normativamente.

Esto implica que:

- Las actividades del aparato burocrático son distribuidas de acuerdo a leyes y reglas fijadas, y son consideradas como “deberes oficiales”
- Los poderes dados al aparato administrativo están determinados por normas, que se refieren a los medios coactivos que utiliza dicho aparato.
- Tanto el cumplimiento de los deberes, como el ejercicio de los derechos del cargo, se fijan por un sistema de normas, y las personas que los realicen deben estar preparadas para ello.

Luego tenemos el Principio de la Jerarquía Funcional y de la Tramitación que se aplica en toda clase de organizaciones. Básicamente establece una jerarquía vertical, a través de la cual se indica que los funcionarios superiores controlan a los inferiores. Y, también, la posibilidad de acudir a una instancia superior, en caso de estar disconforme con la resolución adoptada por una instancia inferior.

También encontramos el Principio de Despacho. A través de él, Weber explica la importancia de mantener separados los negocios que un funcionario público lleva adelante en su rol de tal, así como los que ejecuta en el cumplimiento de sus funciones.

Como podemos observar, este principio, que está netamente relacionado con la honestidad y la ética, no se ha logrado cumplir con precisión. ¿Por qué creen que es así? Porque las prácticas irregulares, donde los administradores hacen uso y abuso de sus facultades, son uno de los principales actos de corrupción que se dan dentro de un gobierno determinado. Ahora bien, respecto al Principio de Profesionalización, Weber pone el acento en la importancia de la permanente formación profesional de los empleados públicos, para asegurar un servicio de calidad.

En cuanto al Principio de Máximo Rendimiento, el autor apunta a la eficiencia del trabajo a desempeñar, sin perjuicio de respetar los horarios de las jornadas laborales. Aquí hace énfasis en aprovechar todas las potencialidades que las personas pudieran tener.

Y, por último, nos encontramos con el Principio de Ejercicio del cargo. La sexta característica de la administración burocrática es que el ejercicio del cargo es una actividad que puede aprenderse, ya que las normas bajo las cuales se realiza, pueden ser estudiadas de una forma más o menos estable.

Funcionarios

Es momento de conocer cuáles son las características que debe tener todo funcionario o agente que se desempeñe en la Administración Pública, según Weber.

El sociólogo menciona:

- La estimación social, por la que se indica la necesidad y empeño que debe poner el funcionario frente a sus representados.
- Y la segunda señal de identidad se refiere al carácter de no-elegido que debe tener el funcionario burocrático. Para el autor, el funcionario burocrático debe ser nombrado por una autoridad superior, porque si fuera elegido por los dominados se rompería el principio de subordinación jerárquica.

Aquí Weber intenta diferenciar a los empleados públicos de los políticos, los cuales sí deben ser elegidos por voluntad.

Otras características son:

- La estabilidad y perpetuidad, que sostiene que la posición del agente público, o funcionario, sea vitalicio, garantizando así independencia de las gestiones de turno.
- Y la carrera pública, es decir, la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.

De esta manera entendemos que, tal como lo hemos referido anteriormente, el modelo burocrático de Weber es ideal, pero en la teoría, ya que en la práctica genera un efecto justamente opuesto al deseado.

Si lo analizamos en la práctica, a los cuatro caracteres que plantea como condiciones que deben tener los funcionarios públicos, nos daremos cuenta lo contra productivo de dichos tópicos.

Sin ir más lejos, la propia naturaleza de la burocracia muestra que, por el carácter impersonal del aparato, y la necesidad objetiva del mismo, es muy difícil de controlar y de lograr la transparencia en sus mecanismos.

La experiencia indica que, tal como lo predijo Karl Marx en su obra “Crítica a la filosofía del Estado de Hegel”, en el proceso de satisfacer las demandas sociales, la burocracia desarrolla y satisface las suyas propias.

Vale decir que, para el filósofo Friedrich Hegel, pionero en diseñar las bases de la burocracia que un siglo después Weber desarrollaría, la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Este sistema adquiere razón de ser en la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones.

Así, Hegel afirmaba que “el servicio público requiere del sacrificio de la satisfacción independiente y discrecional de los fines subjetivos y proporciona, justamente por ello, el derecho de encontrarlos en la prestación adecuada a un deber. Aunada a la profesionalización de la burocracia encontramos la vocación misma del burócrata”.

Además, explica que “el empleado, en las funciones del Estado, no es llamado para una individual prestación contingente de servicio, sino que pone en esta relación el interés principal de su existencia espiritual y particular”.

Muy bien, volviendo sobre la realidad de la teorización sobre las bondades de la burocracia, lo cierto es que, si bien la idea es perfecta, no logra cumplir sus expectativas.

Esto se debe a que la burocracia ha mostrado ser un proceso esencialmente conservador y contrario a la innovación, que no toma en cuenta el contexto donde la organización está ubicada. Además, aunque en sus comienzos fue acompañando a los procesos históricos, económicos y sociales, hoy en día no se ajusta a las necesidades de las sociedades.

Factores como la falta de transparencia, la débil ética pública, las prácticas corruptas y la abundante impunidad han llevado a este modelo de organización a una absoluta crisis que hace colapsar las respuestas a las necesidades de la sociedad.

No obstante, no todo es malo u obsoleto, ya que, en el nuevo paradigma de la Administración Pública, que comienza a gestarse en la segunda mitad del siglo pasado, toma técnicas organizativas modernas vinculadas a la gestión empresarial, sin desechar por completo lo planteado en el modelo burocrático.

No hay que perder de vista que la modernización responde a un proceso histórico, que involucra la evolución de las sociedades y sus necesidades, pero sin descartar lo anterior. En todo caso se trata de una mutación, de una evolución.

Pese a ello, y a lo relativamente reciente que resulta ser la implementación de nuevas maneras de entender a la Administración Pública, ya existen detractores. Como primera crítica, plantean que las técnicas de organización empresarial no conviven bien con la neutralidad y la seguridad jurídica, abriendo así mayor espacio a la corrupción y una aleatoria discrecionalidad, que genera un grado superior de inseguridad jurídica a la sociedad.

Lo cierto y lo real es que, en la actualidad, en la mayoría de las administraciones públicas de todos los países, conviven preceptos de ambos modelos: el burocrático y el gerencial.

Pero, además, tal como explica el catedrático en Ciencia Política Carles Ramió, en su artículo académico “La burocracia: origen y destino”, “la futura implantación en la Administración Pública de la inteligencia artificial y de la robótica puede impulsar la implantación de un sistema burocrático mucho mejor que el actual. Un modelo burocrático estandarizado, inteligente para detectar y aprender de la excepción, pero sin las externalidades negativas en forma de capturas derivadas de los intereses de determinados empleados públicos y de mecanismos de autoprotección laboral”.

Y agrega que “se trataría de una Administración Pública burocrática sin burócratas. Al fin y al cabo, el gran problema del modelo burocrático de Weber es que es perfecto e impecable a nivel teórico, pero que jamás ha operado de manera estrictamente racional y objetiva

debido al elemento subjetivo, que son las personas y los grupos que ejercen las funciones administrativas”.

Burocracia

Tal como veníamos estudiando, el sociólogo Max Weber creó un modelo organizacional que acompañó el surgimiento y desarrollo del Estado moderno, que en la teoría resulta casi perfecto, pero que en la práctica ha demostrado mil y una fallas, a punto tal de llevarnos a concebir el término bajo un aspecto negativo que ejemplifique diametralmente lo opuesto a su significado primitivo.

Recordemos que, como explica el sociólogo Martin Albrow, “originariamente, el término ‘burocracia’ parece haber sido utilizado para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo”.

Y continúa diciendo que “se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes, con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia, su capacidad de generar intereses propios, que sería frecuentemente ignorado por la literatura más contemporánea”.

Sin embargo, la realidad del modelo burocrático se ha ido desviando, generando vicios estructurales que tornan a la administración en una organización obsoleta, ineficiente, corrupta e ineficaz.

Por su parte, el investigador Carlos Gómez Díaz de León explica que, a mediados del siglo XX, el foco de interés en la Administración Pública se comienza a desplazar hacia la eficiencia y la comprensión de las relaciones humanas y políticas dentro de una organización dada. Con ello se van diseñando nuevos entramados organizacionales provenientes del ámbito privado.

Cabe destacar que los criterios más frecuentes que se han pretendido importar, desde el ámbito privado al público, resultan ser la búsqueda de austeridad en el gasto, menor grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, mayor transparencia, y la aplicación de los clásicos criterios científicos de administración y coordinación. Por supuesto que en ese sentido se van encaminando los preceptos y bases del nuevo modelo de administración pública.

Pero, aunque muchos de los procesos para administrar un organismo público o uno privado sean muy parecidos, de allí la posibilidad de tomar ideas del gerenciamiento para aplicarlo al ámbito de la administración, existen diferencias importantes, a destacar:

- Mientras la Administración Pública tiene como objetivo principal brindar servicios a la comunidad, la actividad privada persigue claros fines de lucro.
- El financiamiento y los fondos para sustentar a la Administración, surgen de los recursos del Estado, mientras que los organismos privados se financian enteramente de capitales privados y donaciones.
- Si bien ambas deben ser legales, la Administración Pública está enmarcada dentro de una normativa específica. En cambio, la actividad privada está vigilada y supervisada por los principios de lo establecido en la ley, y los organismos públicos se ocupan, entre otras cosas, de garantizar que así sea.
- Además, la Administración Pública obedece a los lineamientos del gobierno, y la administración privada conserva un mayor margen de independencia.

Otra distinción que podemos mencionar es que, así como la Administración Pública tiene como cometido primordial la gestión de los esfuerzos estatales, o de las diversas empresas e instituciones que componen al Estado, los organismos privados sólo atienden a cumplir los objetivos que le son propios, con total independencia de las necesidades sociales.

Recordemos que la Administración Pública siempre debe atender a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, salvaguardar el orden interno de la Nación y garantizar las relaciones burocráticas, jerárquicas e informativas que mantengan un sistema social, político y ciudadano operando.

Situación en Argentina

Ahora vamos a analizar el caso particular de Argentina. Podemos decir que los cambios en el sector público se vienen dando como respuesta a la crisis fiscal de los años 70, encontrando su punto de apertura en los años posteriores a 2001, momento en el cual se comenzó a pensar en políticas administrativas de modernización del Estado y anticorrupción.

Sin embargo, en el interín de dicho período, nos encontramos con la década del 90, donde de la mano de la reforma del Estado, que el presidente Carlos Menen comenzó a implementar, se produjo la reforma de la Administración Pública en su totalidad, y con ello el proceso de privatizaciones y modificaciones de las condiciones laborales.

La expansión generalizada de la visión liberal originó grandes estructuras en los cimientos estatales, aumentando notablemente los índices de precariedad e informalidad laboral, y de descentralización funcional, entendida como un medio a través del cual las élites políticas amplían su poder a través del clientelismo.

En dichos años, la reforma del Estado excedió la eliminación de su rol como empresario y su reducción como empleador. Y trajo, también, la liberación de los controles políticos sobre los mercados. Esto provocó que fueran estos últimos los que dirigieran al primero.

Esa situación finalizó en el principal caos económico, político y social de la historia de la vida democrática del país.

Luego, con el cambio de gobierno, se comienza a gestar la idea predominante, en gran parte de las administraciones del mundo, en cuanto a la importancia de la transparencia de los Estados y los procesos públicos, como eje rector de una organización eficiente y respetuosa del Estado de Derecho y la independencia de los poderes la República.

Así, se promulga el Decreto 229/2000, a través del cual se crea el programa denominado “Carta Compromiso con el Ciudadano”. ¿Lo conocen? Tenía como eje rector el derecho de los administrados, es decir, la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva. Se trataba del derecho a ser “bien servido” por parte del Estado.

Esta norma sirvió para institucionalizar un cambio en el enfoque y papel que se le estaba otorgando al Estado, y para generar las bases para llevar adelante una modernización

mucho más profunda que llega hasta nuestros días. Así, al año siguiente, en enero de 2001, se promulga el Decreto 103/2001, mediante el cual se comienza a repensar un Estado diferente y, por ende, una administración pública distinta.

Es de destacar que siempre que exista una reforma del Estado, ello repercutirá de manera directa en la modificación de las estructuras de la administración, como sistema de organización que resulta ser.

Así, se comienza a considerar imprescindible e imperiosa la necesidad de que el Poder Ejecutivo emprenda un proceso de modernización y reforma administrativa, orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables.

Quizás se pregunten qué implica este Plan Nacional de Modernización del Estado. Lo que propone es ir, gradualmente, implantando nuevos instrumentos de gestión, en todos los espacios de la administración, mediante transformaciones horizontales y transversales que atraviesan todas las instituciones del Estado, tendientes a lograr organismos eficientes, eficaces y transparentes.

Para realizar esta transformación, se consideraba necesario impulsar una gestión por resultados, que decía actuar con importante incidencia en la gerencia de los organismos, y se ordenaba:

- La fusión de organismos descentralizados.
- La determinación de las funciones que deben estar centralizadas y las que deben descentralizarse, definiendo en forma óptima los niveles políticos y gerenciales correspondientes.
- La concentración de funciones en una misma unidad administrativa.
- La integración a la Administración Central de Organismos Descentralizados, cuya existencia no esté justificada.
- La tercerización de servicios cuando se demuestre su conveniencia.
- La transferencia a gobiernos locales de funciones para las que ellos sean más aptos.

- La ampliación de la provisión de información a los ciudadanos, mejorando en cada organismo la atención en sus servicios y transparencia en sus acciones.
- La inclusión en convenios y estatutos laborales de esquemas ligados al efectivo cumplimiento de resultados.
- La generación de un adecuado nivel de conectividad entre las organizaciones públicas facilitando a los usuarios el acceso a la información y la realización de trámites.
- Y la revitalización de los mecanismos de control de gestión y de petición y rendición de cuentas, a fin de implantar un modelo de gestión pública fundamentado en la transparencia gubernamental y la ética pública.

Si bien el Decreto 103/01 dio el principal puntapié en implementar el modelo gerencial al Estado, los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto, exigieron de una visión superadora.

Así se procedió a dictar el Decreto 434/2016, el cual en su contenido deja expresamente asentada la necesidad de ajustar los ejes y pilares de la modernización de la Administración Pública. Para ello prioriza en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes.

Con el cambio de gobierno en 2019, y atendiendo a distintas necesidades, por parte de la nueva gestión pública, de reordenar las responsabilidades y competencias de las distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional, se procedió a dictar el Decreto 50/2019.

En este decreto se ordenó una nueva distribución organizativa de los niveles políticos, que, según establece la norma, también estará basada en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes.