

Material Imprimible

Curso Introducción a las Políticas Públicas

Módulo 1

Contenidos:

- Estado y Estatalidad
- La gestión pública en los distintos niveles de gobierno
- La administración pública
- Características de la burocracia y de la Gerencia Pública

El Estado y la Estatalidad

En el año 1513 en Italia, el filósofo político Nicolás Maquiavelo advertía en su obra literaria llamada “El Príncipe”, que el poder estatal se constituye con su fuerza efectiva sumada al consentimiento organizado; es decir, tanto por la coacción como por el consenso.

También expresaba que la fuerza estatal no puede estar privada de coacción y de consentimiento, y si así fuera, estaríamos en presencia de una forma de dominio fáctico, pero no de un cuerpo estatal.

Ya aquí tenemos una primera aproximación de la idea de lo que es el **estado**, que en términos del pensador alemán Max Weber es “una asociación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente dependían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en el lugar de ellos, en la cima suprema.”

La Nación se diferencia del Estado en cuanto que el concepto de la primera hace referencia al conjunto de personas que tienen en común una lengua, una historia, una cultura y un conjunto de tradiciones. Por su parte, el concepto del segundo apunta a indicar a una organización política que integra a una población en un territorio bajo la misma autoridad.

Según el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados, que fue realizada en Montevideo, Uruguay, en diciembre de 1993 por la Organización de Estados Americanos, “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.”

El jurista alemán Hermann 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”.

Por su parte, el jurista italiano Norberto Bobbio, en su obra “Diccionario de la Política”, nos enseña 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.

Hay tantas cantidades de definiciones del término Estado, así como autores e investigadores, ya que 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. Esto hace que las definiciones varíen, pero todas hacen alusión a una modalidad de organización de la sociedad bajo el imperio de las normas.

En una dimensión material, es decir, física, el estado se expresa a través de sus instituciones racionalmente organizadas que exteriorizan y ejercen efectivamente este poder, y que a diferencia de otros modelos de poder, funcionan a partir de un nodo central que forma y disciplina a todos los demás dispositivos.

En cuanto al dominio, el estado siempre ejerce su poder dentro de un territorio, cuyas fronteras son los contornos que delimitan dónde empieza y dónde termina la soberanía de un determinado Estado, es decir, el poder de ese Estado en relación a los demás Estados.

Sobre este punto, el Doctor en Ciencias Económicas e investigador argentino Oscar Oszlak, indica que el Estado es “una instancia política que articula la dominación de la sociedad, pero es también la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten el ejercicio de esta dominación social, y que constituyen el aparato estatal. Es decir, que el Estado se hace concreto y material en los actores sociales y en las instituciones del Estado o aparato estatal.”

Es importante tener en cuenta que el Estado moderno está constituido tanto por factores inmateriales como materiales, y en esa combinación logra exteriorizar de forma rotunda su dominio sobre el territorio.

Más aún, Oszlak agrega que el Estado reúne al menos cuatro capacidades sin las cuales el ejercicio de su dominio sería imposible:

- Primeramente, la institucionalización de su autoridad, es decir, el monopolio de la coacción física legítima
- En segundo lugar, la diversificación de su control, es decir, la capacidad de crear instituciones y espacios materiales de administración que reclamen exitosamente la obediencia de su ciudadanía
- En tercer lugar, la internalización de una identidad colectiva, o sea, la capacidad de construcción de una identidad nacional. Esto funciona como mecanismo ideológico de control y como comunicación y referencia entre los súbditos
- Por último, la externalización de su poder, es decir, el reconocimiento efectivo del poder de un Estado por parte de otros Estados.

El politólogo argentino Guillermo O'Donnell define al Estado como "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada." Asimismo, O'Donnell expresa que "por dominación entiendo la capacidad actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia."

Por su parte, el filósofo, economista y sociólogo alemán Karl Marx entendía al estado como un conjunto de aparatos al servicio de la clase dominante.

En términos comunitaristas, el estado es la manera en que se canaliza la búsqueda del bien común de la sociedad.

Pero más allá de las diferentes formas de concebir al Estado, la realidad es que en la práctica, éste debe generar espacios de sentido colectivo y con enlaces socialmente compartidos.

Al respecto, el investigador alemán Norbert Lechner expresa que el Estado también garantiza una visión proyectiva hacia qué tipo de sociedad queremos, hacia dónde vamos, qué sentido de comunidad prima y cómo nos identificamos frente a ello. El Estado es, en esta línea, un elemento de constitución de sentido social y comunitario.

De todo lo analizado, podemos concluir que el Estado es una forma dinámica de organización que, si bien se caracteriza por su capacidad de ejercer soberanía al interior de un determinado territorio, asume diversas formas históricas dependiendo del entorno social y geopolítico en el que se encuentre. Y aquí es donde la sociedad se convierte en un elemento clave para comprender las distintas formas de poder que dentro del estado se conjugan y cómo la variable económica lo va definiendo.

Según la Licenciada en Sociología Alicia Iriarte, el Estado Argentino pasó por diferentes modelos de Estado, los cuales conoceremos a continuación:

- El primer tipo de Estado es el Liberal, y lo podemos fijar alrededor de 1880 hasta 1930, donde había un predominio de la hegemonía de Buenos Aires y un modelo agroexportador imperante. En este período se promovió la integración social mediante el amplio acceso al sistema educativo y la constitución de la identidad nacional fue desarrollada a través de la educación pública. Asimismo, el presidente contaba con una gran capacidad de controlar a sus sucesores y una organización de la competencia política a través de partidos de notables, que coincidía con una democracia de tipo parlamentaria, donde el Congreso era un foco de la actividad y del debate político de estos partidos de notables. Pero, en

suma, se configuraba un orden conservador y una democracia bastante restringida a la participación de los distintos sectores de la sociedad.

- Luego llegó el Estado nacional-popular o social, que fue producto de la crisis del capitalismo del '30 y la sustitución de importaciones en los países periféricos. Este estado comienza a adquirir nuevas características al tiempo que pierde hegemonía el sector oligárquico. En esta época, la sociedad civil sufre transformaciones con el advenimiento de nuevos actores: el empresariado industrial y el proletariado urbano. También surge el peronismo, que evidenciaba una novedosa configuración social vinculada al movimiento obrero y la burguesía, que vivían de la sustitución de importaciones y del mercado interno. Este bloque emergente configura una alternativa distinta de cara al bloque hegemónico anterior: el de las elites. Éstos son los dos grupos sociales que empiezan a convivir dificultosamente en este período, disputando distintos modelos de acumulación.
- Luego de la Revolución Libertadora que se llevó a cabo en 1955, cambia el régimen político pero la intervención del estado en el desarrollo continúa con un nuevo subtipo del estado social: el estado desarrollista. Este tipo de estado, impulsado como idea fuerza por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayormente conocida como CEPAL, dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años sesenta.
- Posteriormente, en 1966 y en la década del '70, se inicia la fase burocrático-autoritaria del estado, que se caracterizó por la exclusión política y la presencia de corporaciones industriales al poder. Esta fase suponía que la única restricción al proyecto de desarrollo y modernización del país residía en el alto nivel de conflictividad social de la época, la forma en que se había realizado la incorporación de la clase obrera y la ineficacia de la política demoliberal.
- Desde fines de la década del '70 comienza a dejarse atrás un modelo basado en la industrialización sustitutiva, la política de masas y el desarrollo industrial, y se pasa a un Estado neoliberal. Allí, el impacto del endeudamiento y de la necesidad de políticas de ajuste se imponen junto a la necesidad de lograr una nueva inserción a nivel internacional.
- A partir del año 2001 y con la crisis generada por el modelo neoliberal, surge el Estado pos-neoliberal, también conocido como neo desarrollista productivista, en el que se desarrollaron cambios estructurales en relación con la sociedad civil, convertida ahora en actores políticos empoderados y con mayor regulación del mercado, de las empresas y re-estatización de servicios públicos.

Este “nuevo ciclo” concibe al Estado como instrumento en favor de una modernización, transparencia y eficiencia en la gestión pública que apunta a lograr mayor inversión pública externa y reducción del empleo público.

Como podemos observar, la forma que adopta el Estado está íntimamente ligada con las demandas de la sociedad, las que, en mayor o menor medida, se convertirán en políticas públicas. En este contexto, las capacidades que el aparato estatal despliega para atender a las demandas de la sociedad, se suele conocer con el nombre de **estatalidad**.

La relación entre el Estado y la Sociedad debe ser entendida como el proceso en el que la ciudadanía, sus organizaciones y las instancias públicas se relacionan entre sí con el interés de promover políticas públicas, donde la participación de la ciudadana se registre en el diseño, ejecución y monitoreo de las mismas.

La gestión pública en los distintos niveles de gobierno

Si bien en la realidad cotidiana las palabras **Estatalidad y Gobierno** se suelen usar como sinónimos, lo cierto es que no lo son.

Mientras la estatalidad resultan ser los recursos y capacidades de la burocracia, el gobierno es la estructura que lleva adelante dicha estatalidad, es decir, es el ordenamiento que ejerce las diversas actividades estatales.

A esta idea de gobierno, se la puede analizar desde varias ópticas diferentes:

- El gobierno como conjunto de actores, es decir, los líderes o personas que ejercen el poder político coercitivo y legítimo, organizadas jerárquicamente para diseñar y ejecutar políticas públicas
- El gobierno como conjunto de funciones, que se dividen en la dirección política, espacio subjetivo de negociación, y en la administración efectiva de esa dirección.
- El gobierno como conjunto de instituciones encargadas de la toma e implementación de decisiones
- Y el gobierno como conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio; y de los valores que animan la vida de tales instituciones.

Asimismo, podemos agregar que, en su origen clásico, la noción de gobierno remite a la forma de la vida en común de una determinada síntesis política, de una Polis.

En consecuencia, en términos de Platón y Aristóteles, el gobierno es tanto una forma de vida, así como la razón de ser del Estado.

Entonces se puede manifestar que el gobierno es, ni más ni menos, que un elemento del Estado, como lo son el territorio, la población, la soberanía y el poder; el que lo hace visible.

Existen diversas formas de gobierno que, en definitiva, son distintos modelos organizativos del Estado. Mientras la tipología clásica de gobierno se concentraba en la distinción entre monarquías, aristocracias y repúblicas, cada uno con su correspondiente tipo impuro: tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente, la distinción contemporánea de tipos de gobierno se concentra en los modelos del presidencialismo, el semipresidencialismo y el parlamentarismo.

Sin entrar a extendernos en la temática de los distintos tipos de gobierno, diremos que:

- La Monarquía es 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 ejerce la función de jefe de Estado.
- En la Aristocracia, la forma de gobernar el Estado 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
- La República 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.
- Por su parte, el presidencialismo es un régimen político propio de los estados republicanos en el que el presidente es también jefe del gobierno. Asimismo, se caracteriza por que el presidente es elegido por sufragio universal y no por el parlamento.
- El Semipresidencialismo, también llamado República bicéfala, es un régimen político donde la jefatura del Estado está en cabeza de un presidente y un Primer Ministro, ambos elegidos por voto popular, siendo estos los responsables del Poder Ejecutivo.
- Por último, el Parlamentarismo es un régimen político o sistema de gobierno en el que la elección del Poder Ejecutivo, es decir, del gobierno, emana del

parlamento, o sea, del Poder Legislativo, ante quién debe responder políticamente

Las características que son propias a los sistemas parlamentarios son las siguientes:

- el Parlamento elige al Jefe de Gobierno
- el Parlamento no comparte con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos
- el Poder Legislativo se divide en dos cámaras
- el Jefe de Estado tiene una función simbólica, ya que no dispone de atribuciones políticas
- las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del gabinete alrededor del Primer Ministro
- el gobierno surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria
- el Primer Ministro y su gabinete están sujetos al control político, a través de diversos mecanismos, por parte del Parlamento
- la integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos
- el Parlamento puede destituir gobiernos y el Ejecutivo disolver al Parlamento.

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 autor Manuel María Díez nos enseña que la palabra administrar proviene del latín administrare. “ad” significa “ir”, “hacia”, y “ministrare” quiere decir “servir”, “cuidar”. Esto tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.

El concepto de administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista:

- Desde una óptica formal, la que hace referencia al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales
- Y desde un punto de vista material, a través del cual 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

enfocada a la satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad.

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, por contraste con los poderes Legislativos y Judicial, que lo hacen de forma mediata.

Citando nuevamente a Oscar Oszlak, la administración pública es ese conjunto de organizaciones públicas que mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y presupuestaria.

Asimismo, la administración pública se caracteriza por:

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

A su vez, la estructura y la actuación de quienes componen la Administración Pública deben estar dirigidas a cumplir objetivos públicos propios en la noción de Estado, teniendo como finalidad la elaboración, desarrollo, implementación y cumplimiento de las políticas públicas.

El Estado pretende que, a través de la administración, se logre “el bien común” o “bienestar general” de toda la población, y para lograrlo, pone en funcionamiento mecanismos y modalidades de organización. Y aquí nos detenemos, en su modalidad de organización.

Empezaremos por decir que el método más conocido, desde hace mucho tiempo, sobre la organización pública, se llama **Burocracia**. Este es un modelo de administración que emerge junto al Estado moderno, impulsado por la creciente complejidad, tecnificación y especialización de las tareas de gobierno.

Este modelo cobra importancia en el marco del capitalismo, y encuentra su impulso en el desarrollo de la racionalidad medios-fines, la tecnificación y la especialización de los saberes, como así también en la creciente complejidad de las sociedades modernas.

Entonces, podemos decir que la Burocracia es, ni más ni menos, que una modalidad de organizar a la administración pública.

Aquí nuevamente nos encontramos con dos acepciones diferentes para el término en sí mismo, como explicábamos antes respecto a la administración pública. No obstante, en

este caso, los significados no son distintas ópticas, sino más bien, podríamos decir que son conceptos antagónicos.

Por una parte encontramos un sentido positivo, que se vincula a la burocracia con el método para lograr la neutralidad, eficacia y eficiencia de las instituciones públicas. Por otro lado, y en un sentido negativo, 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. Por eso 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”, publicada en el año 1921 luego de su muerte.

Para este autor, 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.

Las características del modelo de burocracia de carácter weberiano son:

- La jerarquía de autoridad
- La división sistemática del trabajo
- y los procedimientos estandarizados y normas preestablecidas

Sumados a los atributos organizativos, este modelo resalta también beneficios institucionales, como:

- la neutralidad
- la meritocracia en el acceso a la función pública
- y la definición de una carrera administrativa también meritocrática

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.

Dentro de este modelo de organización, las pautas principales serían:

- Consiste en una organización continua de funciones oficiales limitados por reglas
- Cada cargo tiene un grupo de competencias limitado
- Los cargos están organizados de manera jerárquica

- Los cargos llevan aparejados unas cualificaciones técnicas que requieren de preparación o formación específica
- Todos 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
- Los ascensos a posiciones superiores dependen de su competencia demostrada y de su antigüedad en la organización

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, por lo que está siendo reemplazado por los principios del modelo de Gerenciamiento de la Administración Pública, el cual se sustenta en incorporación en el ámbito público de técnicas de organización de empresas privadas.

En el caso puntual de Argentina, la Administración Pública se basó desde antaño en el modelo weberiano, tomando desde hace unos años elementos del modelo de gerenciamiento del estado.

El politólogo Santiago Martínez Castilla, en su artículo académico “La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber”, expresa que 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.

Así, Weber indica que los principios son los siguientes:

- El Principio de las “Atribuciones Oficiales Fijas”
- El Principio de la “Jerarquía Funcional y de la Tramitación”
- El Principio de Despacho
- El Principio de Profesionalización
- El Principio de Máximo Rendimiento
- El Principio de Ejercicio del cargo

Conozcamos cada uno de ellos.

El Principio de las “Atribuciones Oficiales Fijas” 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

Por medio del Principio de la “Jerarquía Funcional y de la Tramitación”, que se aplica en toda clase de organizaciones, se establece la jerarquía vertical a través de la que se indica que los funcionarios superiores controlan a los inferiores y la posibilidad de acudir a una instancia superior en caso de estar disconforme con la resolución adoptada por una instancia inferior.

Por su parte, a través del Principio de Despacho, 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, ya que las prácticas irregulares, donde los administradores hacen uso y abuso de sus facultades, es uno de los principales actos de corrupción que se dan dentro de un gobierno determinado.

En el Principio de Profesionalización, Max Weber pone el acento en la importancia de la permanente formación profesional de los empleados públicos para asegurar un servicio de calidad.

Por otro lado, a través del Principio de Máximo Rendimiento, el autor apunta a la eficiencia del trabajo a desempeñar, sin perjuicio de respetar los horarios de las jornadas laborales. De esta manera, aquí se pone el acento en aprovechar todas las potencialidades que las personas pudieran tener.

La sexta y última 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 aprendidas de una forma más o menos estable.

Siguiendo este mismo orden de ideas, Weber plantea que todo funcionario y/o agente que se desempeñe en la Administración Pública, debe contar con:

- Estimación social, a través de la que se indica la necesidad y empeño que debe poner el funcionario frente a sus representados
- Asimismo, el carácter de no-elegido, ya que el funcionario burocrático debe ser nombrado por una autoridad superior. Si es elegido por los dominados, se rompe el principio de subordinación jerárquica. En este principio, Weber intenta diferenciar a los empleados públicos de los políticos, los cuales sí deben ser elegidos por voluntad.
- También estabilidad y perpetuidad, debido a que el autor apunta a que la posición del agente público sea vitalicio, garantizando así independencia de las gestiones de turno
- Y por último, una carrera pública, es decir, la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.

Así, entendemos que tal como lo hemos referido anteriormente, el modelo burocrático de Webber es ideal, pero en la teoría, ya que en la práctica genera un efecto justamente opuesto al deseado por el sociólogo.

Si analizamos en la práctica los cuatro caracteres que plantea Weber como condiciones que deben tener los funcionarios públicos, nos daremos cuenta lo contraproducente 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 controlarlo y de lograr la transparencia en sus mecanismos.

La experiencia indica que tal como lo predijo 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 alemán Georg Wilhelm 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, la cual 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.”

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 y que, si bien 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.

Tal como nos enseña el Dr. Carlos Gómez Díaz de León, 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.

La crisis del modelo burocrático weberiano o clásico corresponde a un momento de cuestionamiento general de la forma en que las sociedades occidentales se gobernaban a sí mismas. De modo que cuando hablamos de la crisis de la administración pública, tenemos que inscribirla en una crisis general del Estado, de la forma política de la sociedad.

A partir de la segunda posguerra, Occidente atraviesa un período inédito de crecimiento económico, acompañado por una serie de cambios demográficos, sociales, y políticos, y es a fines de la década del '60 cuando se produce la reflexión de la gobernanza de las sociedades. Esto da lugar a la resolución neoliberal de la crisis del '70, que implica la

reforma del Estado y de la administración pública, a través de la que se perfiló una nueva distribución organizativa de los niveles políticos.

De esta manera, el modelo de la competencia económica en mercados perfectos pasará a ser el objetivo de las reformas del Estado, a partir del cual se entienden los procesos de privatización de empresas públicas y desregulación de mercados, y también los procesos de reforma de la administración pública, que implican el pasaje del modelo burocrático clásico o weberiano al modelo de gestión por resultados, también conocido como New Public Management o **Nueva Gerencia Pública**.

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.

Posteriormente, ya hacia fines de los años '90, empezó a notarse la crisis de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales del Estado y, en ese contexto, emerge el denominado enfoque neo institucional.

El modelo de la nueva Administración Pública empieza a girar en dirección de poner el foco en las necesidades de la ciudadanía, salvaguardando el orden interno de la nación y garantizando las relaciones burocráticas, jerárquicas e informativas que mantengan un sistema social, político y ciudadano operando.

Esta nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción.

Asimismo, sus ejes se trasladan, más allá de las reglas y de los procedimientos, desde el interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; y de la justificación de costos a la provisión de valor.

La Nueva Gestión Pública busca la simplificación de los procesos y la desregulación de procedimientos tendientes a mejorar la fluidez y la obtención de resultados. Dichos procedimientos son flexibles e innovadores, dispuestos a adaptarse a los cambios del entorno.

A su vez, este modelo promueve activamente la introducción de la competencia y del mercado en la provisión de servicios para la ciudadanía, a raíz de lo cual surgió la

tercerización, las concesiones, las asociaciones público-privadas, entre otras; todas ellas expresiones ajenas al modelo burocrático.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que tiene como misión diseñar mejores políticas para una vida mejor, postula directrices claves en las reformas de la gerencia pública, orientadas a:

- devolver autoridad, otorgar flexibilidad
- asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad
- desarrollar la competencia y la elección
- proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos
- mejorar la gerencia de los recursos humanos
- explotar la tecnología de la información
- mejorar la calidad de la regulación
- y fortalecer las funciones de gobierno en el centro

El énfasis puesto por la nueva gestión pública en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial, tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados.

En el caso particular de Argentina podemos decir que los cambios en el sector público se viene 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 que se comenzó a pensar en políticas administrativas de modernización del estado y anticorrupción.

Sin embargo, en el ínterin de dicho período, nos encontramos con la década de los 90, donde de la mano de la reforma del Estado, comenzó 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 de la cual las elites políticas amplían su poder por medio del clientelismo.

En dichos años, la reforma del Estado excedió la eliminación del rol del Estado como empresario y su reducción como empleador, ya que también trajo la liberación de los controles políticos sobre los mercados, logrando que estos últimos dirigieran al primero. Esta situación finalizó en el principal caos económico, político y social de la historia de la vida democrática de dicho país.

Luego, con el cambio de siglo y de idea política, 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 un organización eficiente y respetuosa del Estado de Derecho y la independencia de los poderes de la República. Así, en el año 2000, se promulgó el 229/2000, a través del cual se crea el programa denominado “Carta Compromiso con el Ciudadano”.

Este programa tenía como eje rector el derecho de los administrados, es decir, la ciudadanía tanto de manera individual, así como colectivamente: el 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.

De esta manera, al año siguiente, en enero de 2001, se promulgó 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 que el Poder Ejecutivo emprenda un proceso de modernización y reforma administrativa, orientado a hacer eficiente el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables.

Este Plan Nacional de Modernización del Estado propone ir gradualmente implantando nuevos instrumentos de gestión en todos los espacios de la Administración Pública 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 planteaba actuar con importante incidencia en la gerencia de los organismos. En este plan 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
- 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 número 103/01 dio el principal puntapié en implementar el modelo gerencial al Estado, los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como por ejemplo, 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, que en su contenido deja expresamente asentada la necesidad de ajustar los ejes y pilares de la modernización de la Administración Pública, priorizando 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.

Finalmente, con el cambio de gobierno del 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, que tiene por objetivo establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basado 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.