

Material Imprimible

Curso Modernización y reformas del Estado

Módulo El Estado y su organización

Contenidos:

- Relación Nación- Estado
- Poderes de la República
- Reformas del Estado
- Evolución de la Administración Pública

Relación Nación – Estado

El Estado Moderno, como construcción política y organizacional compleja que es, está notablemente influenciado por un mundo de constante cambio, donde la globalización y el avance tecnológico marcan un nuevo paradigma organizacional dentro del que la administración gubernamental no puede quedar al margen.

La transparencia de sus actos, la información pública, la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y la simplificación de sus trámites, son los tópicos fundamentales que permitirán convertir a la ciudadanía en agentes de control social.

En este orden de ideas, y partiendo de la idea acerca de que el sector público necesita disponer de manera efectiva de una capacidad transformadora que tenga la más amplia base posible para poder hacer frente a los retos actuales de la sociedad, resulta manifiesta la necesidad de involucrar a todos los actores políticos en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas y de los servicios públicos a desarrollarse y suministrarse.

Los nuevos términos que se van importando del sector privado para designar a los nuevos complementos que hacen a la modernización del Estado, como por ejemplo, Open Sources o Stakeholders, resultan de indispensable consideración al momento de implementar políticas públicas transversales, cuyos temas ejes cruzan diversos campos de acción gubernamental brindando coherencia y unidad a las acciones públicas.

Todas estas iniciativas se van incorporando al quehacer gubernamental, quebrando el paradigma de la burocratización como modelo de administración pública, y abriendo paso a las bases que sustentarán la e-administración, el gerenciamiento público y la buena gobernanza.

Pero comencemos por el principio... ¿qué relación tiene el estado con la nación? La **Nación** es 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.

La palabra nación proviene del latín “natío”, “natiōnis”, que significa “lugar de nacimiento”, o “pueblo, tribu”.

Asimismo, Nación también puede ser un concepto político, equivalente al de Estado en ciertos contextos, especialmente cuando se refiere a la nación definida como sujeto político en el que reside la soberanía constituyente de un Estado.

Sin embargo, es conveniente reafirmar que el concepto de nación está relacionado más que con un hecho político, con un conjunto de factores históricos y culturales que

congregan, por distintas circunstancias, a una comunidad bajo una serie de factores comunes. Así pues, una nación puede estar presente en varios Estados o, por el contrario, un Estado puede contener en sí varias naciones.

Sus principales características son:

- Es un concepto histórico y cultural
- Está conformada por una población con una historia común
- No siempre tienen un Estado

El **Estado**, por su lado, es una forma de organización política, un concepto jurídico y político que se refiere a la soberanía social, económica y política que detenta el conjunto de instituciones a través de la que se cohesiona la población de un territorio bajo una autoridad y leyes comunes que se caracteriza por ostentar un poder soberano e independiente.

En este sentido, se refiere a la unidad política que constituye un país o a su territorio y que regula la vida de una comunidad en un territorio delimitado por fronteras.

Un Estado cuenta con sus propias instituciones burocráticas, leyes y sistema económico, en la que el poder se ejerce sobre una población que se encuentra en un territorio determinado.

Podemos decir entonces que para que una Nación sea considerada un Estado, debe tener población, soberanía y territorio.

La palabra Estado proviene del latín “status”, que tiene varios significados, entre ellos, “posición”, “una forma de estar/mantenerse”, “postura”, “orden” etc. Es decir, se refiere a algo que permanece de una forma determinada.

Un Estado puede conformarse como resultado de la separación de un Estado, de dos o más Estados o, por el contrario, por una fusión entre varios Estados. De la misma forma, un Estado también puede originarse dentro del territorio de otro Estado.

Si bien 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, no existe un solo tipo de Estado.

A los Estados se los puede clasificar según su sistema político-territorial o su forma de gobierno.

Dependiendo de su estructura político-administrativa, el Estado puede clasificarse en tres tipos:

- Estado unitario
- Estado federal
- Estado compuesto

En el Estado unitario 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.

Asimismo, el estado unitario puede ser de dos tipos: centralizado o descentralizado.

En el Estado unitario centralizado, las decisiones que afectan a todo el territorio se toman desde el poder central, y en el Estado unitario descentralizado, aunque sigue existiendo un poder central, las regiones tienen ciertas competencias administrativas.

El Estado federal, por su parte, tiene la característica de que si bien cuenta con un gobierno central, el poder también reside en instancias locales, regionales o estatales. Es posible que estas instancias tengan sus propias leyes, o que incluso sean políticamente opositoras al gobierno central, pero siempre estarán subordinadas a este.

Por último, el Estado compuesto es el que está subdividido en colectividades con soberanía política y jurídica.

Este puede ser de tres tipos: unión personal, unión real, o Estado confederado.

En unión personal, un solo gobernante está al mando de dos o más Estados. En Unión real, si bien los Estados son soberanos, los gobiernos acuerdan ser representados por el mismo monarca con fines defensivos, de finanzas y de relaciones internacionales, pero a lo interno, los gobiernos son distintos para cada Estado. Finalmente, el Estado confederado es 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.

Ahora bien. Según su forma de gobierno, un Estado puede ser:

- Monarquía
- República
- Aristocracia
- Democracia

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 hace las veces de jefe de Estado.

Existen tres tipos de monarquía según la forma de ejercer el poder: monarquía absoluta, monarquía constitucional y parlamentaria, y monarquía semi constitucional o híbrida.

En la Monarquía absoluta, el monarca dirige el destino del país ejerciendo el poder de todas las instituciones. En la Monarquía constitucional y parlamentaria, las funciones del monarca están sujetas a lo establecido en la constitución. En la Monarquía semi constitucional o híbrida, si bien existe una constitución, el monarca tiene poder de decisión sobre ella, así que no existe una regulación como la de la monarquía constitucional y parlamentaria.

La república, por su lado, 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.

En la aristocracia, la forma de gobernar el Estado está determinada por un grupo social privilegiado que, se supone, tiene las mejores competencias académicas, intelectuales y morales para ejercer tales funciones.

Finalmente vamos a decir que la democracia es una forma de gobierno que defiende la soberanía popular, es decir, el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes a través del sufragio.

Este tipo de gobierno se clasifica en tres tipos: democracia representativa, democracia participativa, y democracia directa.

En la Democracia representativa, los ciudadanos eligen a sus representantes, quienes ejercerán el poder en su nombre. En la Democracia participativa se establecen normas que permiten que los ciudadanos puedan organizarse de tal forma que tengan una influencia más directa en las decisiones gubernamentales. Por su lado, en la Democracia directa las decisiones se toman por voto popular.

No obstante, también existen otras formas de ejercer el poder, como por ejemplo, la dictadura, la tiranía, y el totalitarismo.

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.

En este caso, los poderes públicos pueden existir como instituciones, pero no tienen autonomía en la toma de decisiones, sino que se encargan de hacer cumplir los mandatos del jefe de Estado.

En la dictadura se tiende a favorecer a la clase política dominante, y se impide que otro grupo llegue a ejercer el gobierno. Asimismo, la alternancia del poder es inexistente y se establecen mecanismos constitucionales o jurídicos para perpetuar dicha situación y revestirla de un marco legal.

La tiranía es 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.

Por último está el totalitarismo, que es una forma de ejercer el poder a través de la dominación. Este 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.

Poderes de la República

Del latín “res publica”, que significa “cosa pública”, la **república** es una forma de organización del Estado.

En la república, la máxima autoridad cumple funciones por un tiempo determinado y es elegida por los ciudadanos, ya sea de manera directa o a través del Parlamento, cuyos integrantes también son elegidos por la población.

Otro uso del término hace referencia al cuerpo político de la sociedad y a la causa pública, como por ejemplo, “La corrupción de los ministros atenta contra la república”.

El principal canal de participación ciudadana en la república es el voto, que debe ser secreto, y las elecciones, libres. De esta manera, los ciudadanos pueden ejercer su participación sin presiones ni condicionamientos.

Cabe destacar que muchos Estados que, a lo largo de la historia, se autodenominaron como repúblicas, no permitieron la participación de sus ciudadanos en elecciones ni respetaron los derechos humanos. Este es el caso de Estados totalitarios como China o la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Otros principios fundamentales para el funcionamiento de la república son, además de la participación política activa de los ciudadanos, la división de poderes, la concreción de la justicia, y la búsqueda del bien común.

La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal. Es Representativa porque gobiernan los representantes del pueblo. Es Republicana porque los representantes son elegidos por el pueblo a través del sufragio y porque existe la división de poderes y se adopta una Constitución escrita. Es Federal porque los Estados Provinciales conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común.

Asimismo, posee un régimen democrático y sistema de gobierno presidencialista a la que se arriba mediante el sufragio, que es universal y obligatorio a partir de los 18 años de edad.

La Constitución nacional fue sancionada en 1853 y reformada en 1860, 1898, 1957 y 1994. La República Argentina es un estado federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma, y cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires elige por sufragio directo a sus

gobernantes y legisladores. Además, los estados provinciales organizan y sostienen su administración de Justicia.

El sistema democrático argentino reconoce tres poderes fundamentales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El Poder Ejecutivo es desempeñado por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación”. Solo pueden ser elegidos para el cargo los argentinos nativos o por opción, pero únicamente aquellos que son hijos de ciudadanos nativos nacidos en el extranjero que hayan optado por la ciudadanía argentina.

El Presidente es elegido para un período de cuatro años a través del voto popular directo, y en doble vuelta en caso de no obtener más del cuarenta y cinco de los votos afirmativos. También tiene la posibilidad de ser reelecto por un sólo período consecutivo. Lo acompañan el Vicepresidente, elegido por el mismo período y con misma modalidad del Presidente, el jefe de Gabinete de Ministros y los ministros.

El Poder Legislativo está a cargo del Congreso de la Nación y compuesto por dos cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

La Presidencia del Senado es ejercida por el Vicepresidente de la Nación, que no tiene voto, salvo en caso de empate, y es parte integrante aunque haya sido elegido constituyendo la fórmula presidencial.

La Cámara de Senadores está compuesta de tres senadores por provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta por seis años, renovable por tercios cada dos años, correspondiendo dos bancas al partido político con la mayoría de votos y la restante al partido que le siga. La Cámara de Diputados, por su lado, tiene 257 miembros elegidos en forma directa por cuatro años y reelegibles, renovables por mitad cada bienio.

Por su parte, el Poder Judicial corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina y los tribunales inferiores, y se encargan de administrar justicia. Además, la Corte Suprema de Justicia está compuesta por jueces nombrados por el Presidente con el acuerdo del Senado.

El Consejo de la Magistratura administra el Poder Judicial y tiene a su cargo la selección mediante concurso público de los magistrados de los tribunales inferiores.

Asimismo, el Ministerio Público es un organismo independiente con autonomía funcional y financiera para a la promoción de la actuación de la justicia en defensa de los intereses de la colectividad, estando integrado por un Procurador General y un Defensor General de la Nación.

Reformas del Estado

La Doctora en Derecho y Ciencias Políticas Florencia Brizuela González, en su artículo llamado “La formación del Estado argentino: la nación como proyecto homogeneizador”, nos enseña que el periodo de formación del Estado argentino inicia en 1810, luego de la Revolución de Mayo, tiene su hito en 1853 con la sanción de la Constitución Nacional, y se consolida hacia finales del siglo XIX.

El periodo que abarcó los años 1880-1930 fue el del Estado Liberal –Oligárquico, en el que se formó el Estado Nación y se gestó el modelo de acumulación agroexportador basado en el orden y progreso. Este es, quizás, el momento más estudiado y conocido de la historia nacional, y el que pesa de manera más persistente en el imaginario social como etapa “dorada” en la que el país alcanzó su unidad interna y se proyectó en la escena internacional como “granero del mundo”.

Un modelo fuertemente excluyente en lo económico y lo político, que no brindó el acceso masivo a la propiedad, a la participación política, o a la movilidad social ascendente, encontró en la educación el mecanismo más idóneo para integrar y modernizar las sociedades.

El estado se consolidó como una organización donde solo tuvo posibilidad de participar el sector dirigente de la sociedad. Este grupo estuvo constituido por una alianza entre los productores de bienes para el mercado internacional, exportadores e importadores y financistas.

Juan Bautista Alberdi fue una de las figuras claves en el procesamiento de los problemas y la formulación de su solución política sintetizada en la consigna “orden y progreso”, que reunió como en ninguna otra etapa de la historia argentina a los intelectuales y dirigentes de la época, y posibilitó la conjunción de ideas y prácticas en torno al rumbo a seguir.

La fórmula política prescriptiva planteada por Alberdi, que era “libertad política para pocos, libertad civil para todos”, sintetizaba la composición que esta clase dirigente se hizo de su misión, su lugar y estar en el mundo.

El proyecto político que encarnaba, además de garantizar la preservación del poder en sus manos, proyectaba una idea y estrategia de país en términos más amplios que los

estrechos intereses de sus bases sociales inmediatas, brindando los elementos materiales y simbólicos para lograr su legitimación. Lo que se pone en movimiento en este período es la transformación, o mejor dicho, el corrimiento de las fronteras entre estado y sociedad.

El espíritu liberal consagrado en la Constitución de 1853 se expresaba en las actividades asignadas al estado, propias de una concepción minimalista y “negativa” que postulaba la primacía de lo privado por sobre lo público, y circunscribía este último campo a las funciones actualmente consideradas clásicas y elementales: la defensa, las relaciones exteriores, la educación, la garantía de los derechos individuales, la justicia.

Sin embargo, el estado liberal, así concebido desde las lentes conceptuales dominantes del período, extendió el campo de su actuación, tornando las fronteras entre lo público y lo privado más porosas de lo que su prédica liberal sostenía, y suscitando tensiones dentro de los elencos dirigentes.

En el período de 1930-1974 se desarrolló el Estado de Bienestar o Social. La crisis mundial de 1930 marcaría el primer quiebre del orden constitucional y la inauguración de una pauta de resolución de los problemas de configuración del orden político que marcaría a fuego la historia del siglo XX.

En la coyuntura crítica abierta a partir de entonces se desplegarían los intentos de recuperación de la cohesión perdida entre los elencos dirigentes y sus bases sociales.

Además, en este período se desarrollaron búsquedas que innovaron en los modos y las prácticas de los actores estatales así como en los campos de actuación, conduciendo a la configuración de elencos dirigentes que ya no parecían tener la necesidad de asimilarse de manera especular a las clases dominantes para constituirse como tales.

Por estas razones, la década de 1930, conservadora e innovadora a la vez, reúne todas las condiciones para ser considerada una etapa de transición y antesala del peronismo.

La llegada del peronismo al gobierno transformó al estado en un espacio clave para su constitución y posibilidad. Nuevas dicotomías cargadas de contenidos de clase fueron reemplazando a las que confrontaban hasta ese entonces a conservadores y radicales. Este proceso, inicialmente entremezclado con las alineaciones políticas desatadas por la segunda guerra mundial, condujo a una creciente polarización de las fuerzas políticas.

Por otra parte, los sectores que llevaron a Juan Domingo Perón a la Presidencia de la Nación fueron variando desde 1946: si en sus inicios contó con el apoyo de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia Católica y de un movimiento obrero ahora masivamente

sindicalizado, solo el último actor permanecería en la alianza al concluir la década peronista.

En una coyuntura atravesada por el conflicto político y marcada por ese particular contexto internacional, las instituciones fueron tanto un medio de consolidación del poder como el centro mismo de muchas de las iniciativas.

El complejo proceso social abierto en la década de 1940 obligaba a crear las condiciones institucionales para llevar adelante un amplio conjunto de políticas y, en ese contexto, el estado se planteaba como un actor fundamental.

Si en esos años el peronismo impulsó una estrategia política en la que la equidad, que en su discurso se traducía en justicia social, fuera funcional al control social, lo novedoso fue que esa conciliación se tradujo en la construcción de un estado moderno tal como era concebido en la inmediata posguerra.

Una industria nacional, un mercado interno con base social consumidora, un sujeto de derecho socioeconómico y ciudadanía social eran componentes insustituibles de esa forma de estado.

Con la reforma de la constitución en 1949, Argentina quedó consagrado como uno de los últimos países en incorporar a su carta constitucional los avances del derecho social, los mecanismos de intervención y de regulación de la economía, así como la denominada función social de la propiedad.

Este modelo de Estado pasó por tres etapas:

- El Nacional Popular, que se desarrolló entre 1945 y 1955, fue un modelo de acumulación que se basó en el industrialismo sustitutivo
- El Estado desarrollista, que fue del 1955 al 1966, era intervencionista más que estatista.
- Y en el Estado burocrático autoritario, que comprende el periodo 1966-1975, el Estado fue adoptando la forma de estado militar, en el que la educación era considerada un problema de seguridad nacional.

Continuando con el aprendizaje de las reformas del Estado, vamos a referirnos al Estado Neoliberal. La dictadura militar de 1976-1983 no fue un mero quiebre institucional, sino que también abrió las condiciones para que se revirtiera la correlación de fuerzas sociales por medio de la desarticulación del peso social y político de los sectores obreros y populares, y el avance de una modalidad de acumulación sustentada en la valorización financiera.

Un doble movimiento se ponía en marcha: la configuración de una nueva matriz de poder que demandaba transformaciones en los modos del desarrollo de las funciones del estado, lo que a su turno contribuiría a su fortalecimiento. Ese doble movimiento se produjo simultáneamente con la gradual transformación del “clima de época” a escala mundial que, desde mediados de la década de 1970, promovería el desarrollo de un pensamiento anti-estatal y la internalización de nuevas condiciones de legitimación del capitalismo en su modalidad de acumulación flexible y de re-mercantilización de esferas hasta ese momento sustraídas a su dominio.

La caracterización de este tercer momento instituyente resultaría incomprendible sin la consideración del proceso disparado a partir de 1976, en que se resolvió de manera violenta y dramática el empate hegemónico y se desataron un conjunto de fuerzas que, con distinta intensidad y dirección, confluían y se condensarían en los inicios de la década de 1990 para consumir una radical transformación de los principios de organización social por medio de la redefinición del estado.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 puso al desnudo la completa y dramática erosión del grueso de los supuestos y prácticas alrededor de los que se organizaba la vida de las personas, y la incapacidad del estado para brindar pautas orientadoras del comportamiento social.

El desprendimiento del papel empresario ligado con los servicios públicos y la desregulación de la economía, incluyendo el mercado de trabajo, constituyeron, ciertamente, las más espectaculares transformaciones.

Como lo destacaría la denominada “paradoja liberal”, fue necesaria una fuerte intervención del estado para conducir su propia “retirada”.

Las reformas pro-mercado, junto con las estrategias de descentralización de los servicios de educación y salud y de focalización de la asistencia social, a modo de “compensación” hasta que ocurriera el esperado y nunca llegado “derrame”, constituyeron los pilares que sustentaron la ingeniería social y política para la redefinición de los modos en que el estado desarrollaría sus funciones.

El adjetivo “neoliberal”, el más usual, se halla fuertemente instalado en el sentido común, pero los prefijos “neo” o “pos” ponen de manifiesto las dificultades para precisar lo novedoso de determinadas etapas en cualquier plano de la vida social y cultural. A su vez, expresa las dificultades en la búsqueda de un concepto que nos permita avanzar en una clave que dé cuenta de los elementos propositivos del modelo.

En la Constitución de 1994, además de las innovaciones vinculadas con la modernización de las modalidades de elección de autoridades, la ampliación de los derechos y garantías

de “nueva generación” y la introducción de mecanismos de democracia semi-directa, nos interesa destacar los principios que refieren a la concepción del estado.

Por un lado, la jerarquización de dispositivos y figuras como la Auditoría General de la Nación y el defensor del pueblo, que apuntan al control de la actividad estatal y a la mediación entre la administración pública y los administrados. Por el otro, el fortalecimiento del principio de autonomía de las provincias a través del dominio originario de los recursos naturales de sus territorios, la coparticipación federal de impuestos, y la posibilidad de creación de regiones.

El año 2001 supuso el despliegue de una nueva coyuntura crítica a partir de la que comenzaron a insinuarse cambios institucionales que pondrían en cuestión al estado regulador ideado en este tercer momento instituyente.

El ícono más representativo de su legitimación, la convertibilidad, terminó desplomándose para dar lugar a un esquema de flotación administrada del tipo de cambio y una fuerte devaluación de la moneda. La crisis social y económica también fue la crisis de la política y el sistema representativo en su conjunto.

Es en ese contexto, con la fractura del bloque de poder, que el nuevo mandatario recibió una estructura estatal vaciada casi por completo de significantes y significados. Al Estado lo habían llevado a su mínima expresión: era incapaz de controlar y articular políticas públicas capaces de establecer justicia y equidad social.

La reconstrucción de los tres poderes del Estado no era una cuestión formal. Restablecer la autoridad presidencial era necesario. Reordenar la deuda interna y externa, poner límites a los organismos internacionales de financiamiento, tomar decisiones con autonomía y de manera independiente a las recetas impuestas durante décadas, y desarrollar un modelo político y social acorde con las necesidades propias de la nación y las provincias, fueron algunos de los avances de este ciclo.

Comienza así, en la Argentina, un ciclo en el que se impulsaron políticas públicas acompañadas de un fuerte consenso social y de las herramientas legales correspondientes.

Las acciones del gobierno estuvieron orientadas a resolver el problema de la pobreza y la indigencia, y a poner en debate la cuestión estructural de fondo que la motiva: la redistribución.

La esencia de este combate consistió en transferir ingresos y riquezas de los sectores más ricos a los más pobres, y comenzar a devolverle al Estado su rol de ordenador de las demandas, con la prioridad de recuperar los puestos de trabajo para millones de desocupados.

Evolución de la Administración Pública

Los cambios en la forma de estado no necesariamente conllevan modificaciones en la administración pública. En este sentido, es posible aventurar que la historización de la administración pública puede conducir a una periodización relativamente diferenciada de la que se propone para el estado.

Pero ustedes se estarán preguntando... ¿qué es la **Administración Pública**? Es el conjunto de organismos estatales que realizan las funciones administrativas del Estado argentino.

En general abarca a los distintos entes y dependencias que integran el Poder Ejecutivo Nacional, y no abarca los poderes ejecutivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las administraciones municipales.

Debido al sistema de organización federal adoptado por la Argentina, el Estado argentino está formado por dos grandes estructuras estatales paralelas: el estado federal, o nacional, y los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de estas estructuras tiene su propia administración pública, conviviendo así la administración pública nacional con cada una de las administraciones públicas provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.

La Administración Pública Nacional está integrada principalmente por el Poder Ejecutivo Nacional y la mayor parte de los organismos bajo su mando, aunque existen algunos otros organismos federales de tipo administrativo que no dependen del Poder Ejecutivo Nacional, como los Consejos Federales de Educación, de Trabajo, etc., el Consejo Interuniversitario Nacional, el Ombudsman Nacional, etc.

En sentido contrario, existen algunas organizaciones que dependen del Poder Ejecutivo Nacional pero no integran la Administración Pública, como por ejemplo, las empresas del Estado. Es decir, que del Poder Ejecutivo Nacional dependen los organismos que componen la Administración Pública Nacional, constituida por la administración central, la administración descentralizada e instituciones de la seguridad social.

La administración central se constituye por aquellos organismos que integran el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de los que ésta desarrolla sus funciones. Básicamente, está conformada por los ministerios, encabezados por ministros designados por el Presidente

de la Nación. Asimismo, de cada ministerio dependen las llamadas secretarías, que a su vez se ramifican en subsecretarías. Hasta ese nivel, queda comprendida la conducción política del Gobierno.

A partir de allí, comienzan las instancias de nivel administrativo o burocrático, que son las direcciones nacionales y direcciones generales, instancias que brindan apoyo operativo a las tareas de los ministerios, cuyas autoridades no son elegidas políticamente, sino que son funcionarios de carrera designados por modalidades de selección pública.

Uno de los mecanismos de organización de la Administración Pública es la jerarquía administrativa. Mediante la misma, dentro de cada ente, cada área funcional administrativa se va subdividiendo progresivamente en nuevas áreas que se especializan en determinada función y que se mantienen subordinadas a la instancia inmediata superior.

La jerarquía administrativa es exclusivamente funcional y se aplica solamente entre órganos de un mismo ente, no existiendo relación jerárquica entre el funcionario público y el ciudadano, ni con empleados pertenecientes a otros entes de la Administración Pública.

Por su parte, la administración descentralizada comprende a los organismos descentralizados, autárquicos y autónomos. Las competencias descentralizadas son aquellas transferidas a un nuevo ente separado de la administración central que posee personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios.

Los organismos descentralizados dependen funcionalmente de la administración central, pero estos, a su vez, disponen de capacidad de decisión y, en el caso de los entes autárquicos, de personería jurídica propia.

Para ser autárquicos, deben disponer de recursos financieros o ingresos propios. Si además tienen la atribución de elegir sus propias autoridades, se trata de organismos autónomos.

Bien. Explicado el punto sobre a qué se llama Administración Pública y cómo se compone la misma, ahora es importante mencionar un término que tiene estrecha vinculación con ella, y es el de “Burocracia”.

El término **burocracia** es un concepto polémico que posee dos significados totalmente contrapuestos. Por una parte, un sentido positivo vinculado a lograr la neutralidad,

eficacia y eficiencia de las instituciones públicas; por otra parte, una visión negativa y con connotaciones peyorativas.

A pesar de que la gran mayoría de las administraciones públicas del mundo operan bajo el modelo burocrático, este sistema ha seguido siendo una fuente constante de controversia y de insatisfacción. Es decir, que se establece un debate intelectual instalado en la gran paradoja que persigue al concepto burocracia: la necesidad de buscar un modelo de organización racional y eficaz tanto para las instituciones públicas como para las privadas pero que puede, también, generar externalidades negativas.

La concepción de burocracia en su dimensión moderna y más relevante la aporta Max Weber en su obra *Economía y Sociedad*, donde nos enseña que 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.

Se trata, por tanto, de una radical apuesta por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad.

Las características del modelo de burocracia de carácter weberiano son: jerarquía de autoridad, división sistemática del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados, y normas preestablecidas por escrito. Pero más que sus esencias de carácter organizativo, hay que resaltar sus atributos y beneficios institucionales: neutralidad, meritocracia en el acceso a la función pública y definición de una carrera administrativa también meritocrática.

Algunos autores mencionan que la futura implantación en la Administración Pública de la inteligencia artificial y de la robótica puede impulsar el establecimiento 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.

Las bases del modelo burocrático de Weber de carácter impersonal, que permitan alcanzar la neutralidad y la objetividad, pueden reverdecer y replantearse como apuesta de modernidad de la mano de la inteligencia artificial y de la robótica. ¡Una Administración Pública burocrática sin burócratas!