

Material Imprimible

Curso de Administración Pública

Módulo 2

Contenidos:

- Administración Central
- Operadores
- Administración Pública Nacional
- Administración Pública provincial y local

Administración Pública

Según lo que aprendimos anteriormente, la Administración Pública tiene dos formas de interpretarse.

Bajo una mirada formal, se hace referencia al organismo público que ha recibido, del poder político, la competencia. Es decir, a la entidad administrativa en sí misma.

Mientras que, desde una óptica material, se entiende más bien a la actividad administrativa en sí misma. Es decir, a la diligencia que el organismo público debe llevar adelante para atender a su propia existencia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los ciudadanos.

En este módulo nos avocaremos a analizar a la Administración Pública bajo la lupa de su aspecto formal. Por lo tanto, estudiaremos el entramado de 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.

En virtud de ello, podemos decir que el principal canal de operación del Estado, está compuesto por organizaciones, que resultan ser los instrumentos sociales útiles para que muchas personas combinen sus esfuerzos y trabajen juntas.

Y, ¿cuál creen que será su función? Pues, alcanzar objetivos que jamás se podrían alcanzar si trabajaran en forma aislada.

Dentro de este esquema organizativo, encontramos las distintas esferas de ejercicio de poder del Estado. La Administración Pública será el órgano ejecutivo rector de las políticas públicas, a través de las cuales se intentan hacer efectivos los derechos que las leyes le han reconocido y concedido a sus ciudadanos.

Estas organizaciones son de índole jerárquica, cuyas estructuras están conformadas por grupos o estamentos compartidos, que se ubican de mayor a menor, conforme el grado de poder que detentan.

Pero, si bien su estructura organizativa se fundamenta en la división territorial, las competencias o atribuciones otorgadas a cada una de dichas esferas tornan indispensable

la existencia de un núcleo central que, en cierto modo, las reúna. O, mejor dicho, de donde ellas se desprendan.

Ese núcleo central es el Estado. Que será él quien encarne el punto nuclear de todas las competencias.

Es por ello que, cuando puntualmente se habla de la organización del Estado, se hace alusión a la más grande de todas las administraciones territoriales, la Central.

En cambio, cuando se habla de la Administración de los Poderes Ejecutivos Provinciales, se señalan a las Administraciones Públicas Locales.

A estas esferas administrativas, les corresponde la organización básica que se requiere para que el Estado cumpla sus fines, en todo el territorio.

De acuerdo con la contadora Nelly Rosalía Duarte, en su artículo académico “Estructuras administrativas gubernamentales. Realidades y tendencias”, “todos los Estados dependen de las estructuras administrativas para llevar a cabo sus proyectos, y se apoyan en los sistemas que integran la Administración Gubernamental para cumplir con las metas que se proponen los gobiernos durante un período de tiempo determinado”.

Esta autora explica que, dentro de las características de la Administración Gubernamental, se encuentran las siguientes:

- Tiene base social.
- Su fin es el servicio y la utilidad de carácter público.
- Pertenece al campo del Derecho Público.
- Las decisiones las toman un conjunto de personas denominadas funcionarios, o gerentes públicos, en una concepción más actual.
- Su estructura es compleja.
- Y los programas destinados a los administrados tienen que cumplirse, aun coercitivamente.

Además, aclara que los aspectos comprenden la estructura organizacional son:

- La división o especialización del trabajo.
- Las jerarquías administrativas.
- Las líneas de autoridad.

- La formalización de normas y procedimientos.
- La responsabilidad de las decisiones.
- Y la departamentalización.

Ahora bien, en el Estado argentino han existido muchas reformas, y, como ya hemos aprendido, cada vez que hay una reforma en un Estado, eso repercute de manera directa en su estructura organizativa.

Así, a lo largo de los últimos cuarenta años de historia en la Argentina, podemos observar que han existido varias reformas.

Por un lado, nos encontramos con las reformas de Primera Generación. Hacia fines de los años 80, el mundo cambió su visión geopolítica. Esto sucedió como consecuencia del fin de la Guerra Fría, el detrimento del comunismo y las crisis económicas de los mercados.

Con esta situación, cambió la manera de entender al Estado.

Así, en Argentina, mediante la Ley N°23.696, se llevó adelante una reforma estructural y conceptual absolutamente radicalizada, tendiente a reducir, no sólo la intervención del Estado en la economía privada, sino su propia dimensión. Y, ¿cómo creen que se llevó a cabo eso? Básicamente, achicando el área pública de la economía, privatizando empresas y servicios públicos.

Luego, nos topamos con las reformas de Segunda Generación. En la década del 90 se comenzó a rediseñar el Estado hacia una búsqueda de una Administración Pública eficiente. Es decir, se comenzó a cuestionar el modelo weberiano.

El objetivo era que esta Administración Pública actuara con una capacidad regulatoria real, a través de instituciones sólidas que establezcan y apliquen reglas claras. La idea consistía en convertir a las organizaciones del Estado en organismos profesionalizados, sin mayor capacidad verdaderamente política.

Y llegamos, entonces, a las reformas de Tercera Generación. A mediados de la década del 2000, y tal como sostiene el abogado Juan Villarruel, en su artículo “El desafío del siglo XXI: La recuperación del rol del Estado”, “se privilegia el fortalecimiento de la democracia por sobre el del desarrollo económico, a través de la vigencia de un Estado de Derecho que

tenga como función la de garantizar adecuadamente el régimen democrático ajustado a las características de cada comunidad local”.

Además, aclara que “esta garantía opera en la medida que el Estado adhiera y proteja el cumplimiento de aquellas condiciones mínimas que hacen a una democracia plena a través de las siguientes acciones:

- Libre acceso a la actividad política a todos los miembros de la comunidad.
- Existencia de un control permanente sobre la actuación de dichas autoridades, para hacerlas responsables de dicha actuación.
- Capacidad para asociarse en organizaciones autónomas e independientes de las autoridades.
- Garantía efectiva de la libertad de expresión, que permita la crítica y la exposición a las autoridades y sus decisiones.
- Pluralidad de fuentes de información asequibles a la ciudadanía.
- Toma de decisiones que respondan a las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, sin efectos discriminatorios.
- Protección de los derechos de las minorías frente a las mayorías”.

De esta manera, llegamos a la última reforma hasta el momento, que ha atravesado este Estado Nacional, la cual se cristaliza con el Decreto 50/2019, donde se modifican las estructuras organizativas.

¿Les parece si vemos cómo quedan organizadas entonces?:

- Por un lado, se encuentra la Administración Central y los organismos descentralizados.
- Luego, las empresas y sociedades del Estado.
- También encontramos a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.
- A las sociedades de economía mixta.
- Y a las organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital, o en la formación de decisiones societarias.

- A su vez, figuran los entes públicos excluidos, expresamente, de la Administración Nacional.
- Y los fondos fiduciarios integrados, total o mayoritariamente, con bienes o fondos del Estado nacional.

Muy bien, conforme surge del mapa político, aportado por el portal web del Ministerio de Economía de la Argentina, las instituciones que componen a las estructuras organizativas son muchas, a modo de ejemplo, mencionaremos solo algunas de ellas.

Existe:

- La Agencia Federal de Inteligencia.
- La Biblioteca del Congreso.
- El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- El Consejo de la Magistratura.
- La Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- La Cámara de Diputados.
- La Defensoría General de la Nación.
- La Defensoría del Pueblo de la Nación.
- La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- Al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- A la Gendarmería Nacional.
- A la Imprenta del Congreso.
- Al Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- El Ministerio de Defensa.
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- La Policía Federal Argentina.
- Prefectura Naval Argentina.
- Secretaría General de la Presidencia de la Nación.
- Secretaría de Comunicación y Prensa.
- Senado de la Nación.
- Servicio Penitenciario Federal.

Estructuras de la administración

En la organización administrativa nacional, cuya titularidad corresponde al Poder Ejecutivo, existen dos estructuras básicas.

Por un lado, la administración central, cuyo principio organizativo esencial es el de la jerarquía que, en algunos casos, se encuentra atenuada.

Ahora bien, cabe destacar que los organismos centralizados no tienen personería jurídica y no tienen patrimonio propio. Esto quiere decir que son jurídicamente subordinados. Este es el caso de los ministerios.

Ahora bien, en un esquema de centralización, las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores.

Lo que sucede es que, los diversos órganos que componen la Administración Pública Nacional, guardan entre sí una relación de carácter piramidal, convergiendo hacia la autoridad máxima.

Además, estos órganos se enlazan y unifican en situación de dependencia, y están subordinados de su accionar, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, que, generalmente, es el Jefe de Estado.

Bien, la otra estructura a la que hacíamos referencia, es la administración descentralizada. En este caso, está compuesta por nuevas entidades dotadas de personalidad jurídica propia, que se encuentran vinculadas al Poder Ejecutivo mediante las relaciones de “tutela” o “control administrativo”.

Esto quiere decir que, en un esquema de descentralización, la competencia se ha atribuido a una persona jurídica distinta, a un ente separado de la administración central.

Por lo tanto, estamos en presencia de descentralización administrativa cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas, o competencias públicas, en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica.

Las necesidades de la gestión pública han demostrado, en algunos casos, la conveniencia de descentralizar la personalidad jurídica del Estado mediante la creación de personas

diferenciadas, que, en realidad, son la misma organización pública, pero que se encuentra sectorialmente dotada de personalidades jurídicas específicas.

Algunos ejemplos de organismos descentralizados son el INTA-INTI-CONICET. Como dijimos, ellos tienen personería jurídica y patrimonio propio, y dictan sus propias normas.

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

Pero tengamos en cuenta que, cuando se hace mención a la desconcentración, se habla de órganos que, si bien gozan de una competencia en la organización funcional, y participan en el proceso de producción de las decisiones, vinculándose directamente a los terceros interesados, mantienen con la organización una relación de atribución, ya que la imputación ha sido reservada por el ordenamiento a las personas jurídicas.

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

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

Asimismo, se define a una entidad autárquica como aquella persona jurídica pública estatal con aptitud legal para administrarse a sí misma, de acuerdo con la norma de su creación, y que cumple fines públicos específicos.

Las mismas tienen cometidos típicamente administrativos, es decir, no industriales, ni comerciales. Por ejemplo, las universidades y el Registro Nacional de las Personas.

Las características principales de los entes autárquicos son:

- Se trata de personas públicas dotadas de personalidad jurídica propia.
- Persiguen un fin público.
- Se rigen íntegramente por el derecho público.
- Emiten actos administrativos.
- Celebran contratos administrativos.
- Y sus agentes son funcionarios públicos.

En general, se les aplican leyes de obras públicas, de contabilidad y procedimientos administrativos.

¿Qué les parece si distinguimos algunas modalidades de entes autárquicos?

Podemos mencionar a las entidades autárquicas que cumplen funciones administrativas. Ellas tienen por objeto la satisfacción de un fin estatal de orden netamente administrativo. Por ejemplo, los entes regulatorios, como el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, conocido como ENRE, la Biblioteca Nacional, etc.

Otro caso son las entidades autárquicas que inciden en la economía. Tienen poder de intervención en un sector del sistema económico o influyen en él. Un ejemplo de este caso es el Banco Central de la República Argentina.

Luego, podemos hablar de las entidades autárquicas y autónomas. Es cuando un organismo, además de tener la capacidad de administrarse a sí mismo, tiene la facultad de dictarse sus propias normas dentro del marco normativo general, dado por un ente superior.

Muy bien, en cuanto a las entidades estatales, tenemos que tener en cuenta que, dentro de esta categoría, encontramos a las entidades autárquicas típicamente administrativas, es decir, no industriales ni comerciales. Pero, también, a aquellas empresas del Estado con gran influencia del derecho público, y que desarrollan una actividad comercial o industrial con un régimen jurídico entremezclado, que combina el Derecho Público con el Derecho Privado.

Luego, como ejemplo de Sociedades del Estado podemos mencionar a “Educ.ar”. En el caso de sociedades de economía mixta, con potestades o privilegios públicos, mencionaremos a IEASA o Integración Energética Argentina Sociedad Anónima. Y, como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, encontraremos a YPF y Aerolíneas Argentinas.

Bien, pasemos ahora a las corporaciones estatales. En este caso, reposan sobre la base de la asociación de los entes estatales participantes. Por ejemplo, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

También tenemos a los entes públicos no estatales. Aquí, las personas públicas no son necesariamente estatales. Esto ocurre porque, a diferencia de lo que muchos creen, “público” y “estatal” no son sinónimos.

Actualmente, existen entidades que no son del Estado, pero cumplen actividades idénticas a las de suyas, y que son reguladas por el derecho público en buena medida. Como, por ejemplo, la Caja de Jubilaciones y pensiones de Escribanos.

Construcción histórica

Remontándonos un poco a la historia, y como una primera aproximación, cabe señalar que, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Nacional de 1994, y a las modificaciones realizadas a la Ley de Ministerios, en la actualidad existen 22 jurisdicciones en el ámbito de la Administración Pública Nacional, incluidas la Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Hecha esta distinción, y volviendo a aquellas instituciones que forman parte de la Administración Pública, es incuestionable remarcar que, desde hace más de dos décadas, y con la llegada de la sociedad del conocimiento y la información, y la instauración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación como parte de nuestras vidas, el sector público ha afrontado grandes retos y cambios.

La creciente digitalización, la irrupción de la robotización y nuevas demandas, como el teletrabajo, se complementan con la necesidad de dar alas a una administración con capacidad para transformarse desde una cultura innovadora.

Tengamos en cuenta que, si bien cada Administración posee sus propios ejes de acción, estamos en condiciones de afirmar que todas ellas tienen en común aquellos que hacen a la:

- Potenciación de la atención al ciudadano.
- Calidad total de los servicios.
- Tramitaciones administrativas dominadas y controladas por los ciudadanos.
- Utilización de las nuevas tecnologías como base para la agilización de las relaciones con la administración.
- Y potenciación y racionalización de los recursos humanos.

Además, desde la Fundación NovaGob, plantean la necesidad de ir implementando el factor inclusivo dentro de la Administración Pública, para no sólo equilibrar el poder, sino también

para hacer frente a los objetivos socialmente relevantes, teniendo en cuenta a las comunidades vulnerables.

De este modo, se comenzará a transitar hacia una administración capaz de transformarse internamente, y de sumar aprendizajes para ser una referencia para el conjunto de la ciudadanía. En este contexto, en Argentina existen diversas normas que se encaminan a la inclusión.

Podemos mencionar las siguientes leyes:

- La Ley N°24.012 de cupo femenino fue una legislación argentina que determinó que, al menos el 30% de las listas de candidatos que presentan los partidos en las elecciones, estuviera ocupado por mujeres.
- Por su parte, con la Ley N°25.689, el Estado nacional está obligado a ocupar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal. Esto incluye los tres poderes del Estado, organismos descentralizados o autárquicos, entes públicos no estatales, empresas del Estado y empresas privadas concesionarias de servicios públicos.
- La Ley N°27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política.
- La Ley N°27.499, conocida como "Ley Micaela", de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.
- Y el Decreto 721/2020, que establece que al menos el 1% de los puestos que se encuentran en el sector público deben ser ocupados por personas travestis, transexuales y transgénero.

Y, volviendo a la cuestión particular del funcionamiento de la administración, un gran desafío que posee es lograr una calidad democrática tal, que implique acciones tendientes a fomentar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la gestión pública. Para ello, es imprescindible la elaboración de políticas públicas que se conecten con una participación ciudadana efectiva, y contar con la voluntad y los recursos necesarios para que estos procesos sean realmente transformadores.

Las Administraciones Públicas se ven obligadas a enfocar su labor desde una perspectiva más garantista que de experiencia de la persona usuaria. El reto de la agilidad, la

simplificación y la eficiencia en el desarrollo de su gestión es prioritario para lograr una mayor satisfacción por parte de la ciudadanía que accede a sus servicios.

La mirada innovadora, la digitalización y el talento de sus profesionales son elementos fundamentales para avanzar hacia una administración fácil, por lo que este eje se plantea como transversal, además de vital.

Conforme el Decreto Nacional 50/2019, se aprueba la Estructura Orgánica de la Administración Pública Nacional fijando claramente las secretarías y ministerios que asistirán al Poder Ejecutivo Nacional para cumplir con las responsabilidades que le son propias, estableciendo, asimismo, sus competencias.

Operadores

Los operadores de la administración son tanto los que ejercen los cargos públicos, como otros actores que tengan vinculación con ella, como ser empresas, universidades, colectivos sociales, etc.

Sin embargo, también existen los operadores políticos, que son los que verdaderamente mueven el poder de todo el Estado.

A esta clase de operadores, los autores Patricio Navia, Alfredo Joignant y Francisco Javier Díaz los definieron como “un grupo de cirujanos de alto nivel, especializado en intervenciones quirúrgicas de gran complejidad, sobre cuerpos severamente enfermos”.

Y agregan que “sin embargo, el mundo político alude mediante este término a individuos adiestrados en el cultivo de lealtades colectivas partidarias hacia algún líder, o más ambiciosamente, a actores especializados en la fidelización de electorados más o menos importantes”.

Por lo tanto, jefaturas de gabinete, asesores o secretarios de algún diputado, son cargos tradicionales, en los cuales los operadores políticos deberían desempeñar sus labores.

Y aquí hay que distinguir lo que en la práctica resultan ser los funcionarios, los empleados públicos y los militantes de gestión. Estos últimos resultan ser militantes de base, es decir operadores políticos, que son colocados por el partido triunfante en puestos clave, dentro de la estructura organizativa del poder.

Por su parte, y siguiendo los lineamientos del derecho positivo argentino, no debería existir diferenciación entre “funcionarios” y “empleados,”. Incluso la propia jurisprudencia, ha sostenido que el término “funcionario público”, empleado en la ley de aduana a los fines de considerar calificado el contrabando, debe interpretarse con alcance amplio, comprensivo también de los que pudieran ser considerados “simples empleados.”

Sin embargo, en la práctica no resulta ser así. Tal vez se pregunten por qué ocurrirá eso. En general, y en la realidad cotidiana, se suele denominar funcionario a aquel agente que decide y representa la voluntad del Estado, gozando de mayor jerarquía presupuestaria. Y, como “empleado”, a los agentes de menor jerarquía presupuestaria, que realizan los comportamientos materiales para llevar a la práctica las decisiones de los funcionarios.

Asimismo, hay cientos de casos de personas que trabajan para la Administración Pública sin ser militantes de gestión, ni funcionarios o empleados públicos. Por lo tanto, no se encuentran sometidos a una relación exclusivamente de derecho público, sino más bien del derecho privado.

Este es el caso de los que en la práctica se llaman “contratados”. Ellos son quienes, sin ser agentes del Estado, se desempeñan dentro de la Administración Pública. Y lo hacen en virtud de una relación contractual que los vincula, pero que no los incorpora a la carrera administrativa ni les otorga estabilidad o antigüedad en sus empleos.

Un personal contratado puede encontrarse en dos status diferentes. En un caso, revisten como incorporados a los cuadros de la administración, invistiendo una verdadera condición de funcionario o empleado público, por más que no gocen de dicha categoría. Y, en el otro, aunque llamados a colaborar en la prestación de un servicio público mediante el contrato, no se les atribuye aquella condición.

En suma, salvo algunos casos de excepción, como los mencionados, todos aquellos que se desempeñan en la Administración Pública, centralizada o descentralizada, tienen la calidad de funcionarios y empleados públicos, y se rigen, en consecuencia, por el derecho público. Esto no significa, sin embargo, que el régimen jurídico aplicable sea exactamente el mismo en todos los casos.

Por el contrario, existen muchísimas diferencias entre los distintos agentes de la administración, derivadas de que no todos ellos están comprendidos en la Ley Marco. Pero, ahora, no nos adentraremos en este tema, sino que lo haremos en los módulos siguientes, donde estudiaremos, puntualmente, cómo se establecen las relaciones de dependencia laboral entre la Administración Pública y todas las personas que prestan servicios laborales para ella.

Por último, hay que destacar que también son operadores de la administración pública, aquellos proveedores de servicios y productos al Estado. Y, ¿saben quiénes pueden ser proveedores del Estado?

La propia Administración Pública, en su portal web, establece que pueden serlo todas aquellas personas físicas, jurídicas, sociedades de hecho, cooperativas, mutuales, uniones transitorias de empresas y organismos públicos. Y, todos los que deseen ser contratados por la Administración Pública Nacional, deben inscribirse en el Sistema de Información de Proveedores.

Este sistema se encuentra disponible a través del portal de Compras Públicas de la República Argentina, conocido como COMPR.AR. Por medio de esta plataforma, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de compra, y los proveedores presentan sus ofertas de forma ágil, transparente y segura.

Se trata de una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, la cual permite la participación de los compradores, proveedores y la comunidad.

Para participar los proveedores deben ingresar al sistema con el usuario obtenido, completando el formulario de pre-inscripción, buscar el proceso de compra de interés, y adquirir el pliego.

Estado Federal y Estados Provinciales

Tal como estuvimos analizando anteriormente, y conforme surge del Decreto Nacional 50/2019, el sistema de organización federal, adoptado por la Argentina, está formado por dos grandes estructuras estatales paralelas: el Estado Federal, o nacional, y los estados provinciales, dentro de los cuales se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cada una de estas estructuras tiene su propia Administración Pública, conviviendo así, en un mismo territorio, la administración pública nacional, con cada una de las administraciones locales.

La mayor parte de la Administración Pública en Argentina se encuentra desconcentrada en las administraciones públicas provinciales, donde se encuentra empleado más del 60% del total de los empleados públicos del país.

Es decir que, si sumáramos todas las administraciones provinciales, serían mucho más grandes que la propia administración nacional.

No obstante, al tratarse de dos organizaciones diferentes, y con normativa propia, la correcta y mejor administración de los recursos del Estado exige la coordinación y articulación entre las diversas áreas de conducción de dichas actividades.

En el portal Mapa del Estado, nos encontramos con la publicación de toda la información actualizada e histórica, vinculada a la macroestructura organizacional de la Administración Pública.

Así, podemos ver que la Administración Pública Nacional está integrada principalmente por el Poder Ejecutivo Nacional, y la mayor parte de los organismos bajo su mando. De igual manera, existen algunos otros organismos federales de tipo administrativo que no dependen de él, como los Consejos Federales de Educación, de Trabajo, etc., el Consejo Interuniversitario Nacional, el Ombudsman Nacional, entre otros.

Y, ¿creen que pueden existir organizaciones dependientes del Poder Ejecutivo que no integren la Administración Pública? Si. Es el caso de 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, tal como estudiamos anteriormente.

Así, las dos primeras se rigen por normas a las que deben sujetar su actuación. La administración central se constituye por aquellos organismos que integran el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de los cuáles ella desarrolla sus funciones.

Quizás se pregunten cómo es su conformación. Básicamente, la componen los ministerios, encabezados por ministros designados por el Presidente de la Nación. Y 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 ella, dentro de los entes, 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.

Nos referimos a Secretarías ministeriales o secretarías de ministerios, Subsecretarías, Direcciones nacionales, Direcciones generales, Direcciones, Departamentos, Divisiones. Fuera de la estructura jerárquica, como ya mencionamos en el punto anterior, existen también organismos fuera de nivel, que dependen directamente del órgano máximo.

Los organismos desconcentrados son entidades de la Administración Pública Nacional, con cierta autonomía técnica y funcional, pero que no poseen personería jurídica ni patrimonio propio, sino a través de la dependencia central de la que dependen.

La administración descentralizada comprende a los organismos descentralizados, autárquicos y autónomos.

Y las competencias descentralizadas son aquellas transferidas a un nuevo ente separado de la administración central, que posee personalidad jurídica propia y está constituida por órganos propios.

Mediante el Decreto 5/2021 se modifica el Decreto N 50/19, el cual aprobó el Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría. A

través de él, se establecen sus objetivos, y los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán los organismos desconcentrados y descentralizados.

Habiendo ya analizado a la Administración Pública Nacional, ahora toca el turno de analizar las restantes.

Como bien sabemos, Argentina está dividida en 23 unidades políticas menores, llamadas provincias, y una Capital Federal, que es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tanto las provincias como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen sus propias autoridades y normas, y, por ende, sus propias administraciones.

Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Decreto 125-GCBA-2017 asigna las responsabilidades primarias que le competen, en los términos de la Ley N°70.

Entre ellas encontramos:

- “determinar las normas, metodologías y cronogramas para la programación de la ejecución presupuestaria en términos físicos y financieros, vinculando la información sobre dichas bases, como soporte para el control de la acción gubernamental.
- Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera para el sector público, que elabore el órgano coordinador de los Sistemas de Administración Financiera.
- Desarrollar indicadores de desempeño de los distintos programas que componen el Sector Público de la Ciudad.
- Formular y proponer al órgano coordinador de los Sistemas de Administración Financiera las pautas metodológicas para la elaboración de los presupuestos.
- Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coordinar los procesos relativos a la ejecución del presupuesto e intervenir en las modificaciones del mismo.
- Analizar los anteproyectos de presupuestos de los organismos integrantes de la administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, proponiendo los ajustes que entienda convenientes.
- Formular anualmente el Plan de Inversión Pública.

- Planificar, dirigir, efectuar la coordinación y el control del funcionamiento del Sistema de Inversiones como órgano rector.
- Dictar las normas técnicas y establecer los cronogramas para formulación, modificación y evaluación del Presupuesto General del Gobierno de la Ciudad y de los presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado.
- Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública, y controlar la formulación y evaluación de las iniciativas de inversión realizadas por las distintas jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos”.

Por su parte, y saliendo de la jurisdicción de CABA, cada provincia posee su propia Administración Pública.

Según el politólogo Horacio Cao, en su trabajo “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”, al tratarse la Argentina de un país federal, se garantiza la autonomía de los municipios. “Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional, la Administración Pública Provincial y la Administración Pública Municipal”.

Justamente, la federalización se fundamenta en la existencia de un gobierno central, con poder sobre el territorio de la Nación, que convive con gobiernos locales o provinciales, que tienen poder sobre el territorio de sus provincias respectivas, y cuyo ámbito de acción se dirige a los asuntos de interés local.

Entonces, cada Provincia cumple el rol de gestar de núcleo duro de su Administración Pública en todos aquellos temas relativos a la Educación, Seguridad, Salud y Acción Social. Esto se debe a que la propia Constitución Nacional prevé que sean las propias provincias las que elijan sus autoridades, las cuales se regirán conforme las normas que cada una de ellas dicte para su cumplimiento. De hecho, el segundo título de esta Carta Magna, se dedica a demarcar las potestades y restricciones de las provincias.

Las principales disposiciones se encuentran en los Artículos 1, 5, 121 y 122. El Artículo 1 establece, tal como mencionamos anteriormente, la forma federal de gobierno, mientras

que el Artículo 5 determina que los gobiernos provinciales se organizarán bajo el sistema representativo republicano.

Por su parte, en el Artículo 121 encontramos que se da una suerte de subsidiariedad del Estado Nacional, que hace que sean facultades exclusivas de las provincias todas aquellas no delegadas constitucionalmente en el gobierno federal.

Esta situación se complementa con la determinación de las provincias como la entidad con el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, que es a lo que hace referencia el Artículo 124.

Podemos mencionar, también, al Artículo 122, por el cual las provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan.

Esta característica, por la que no sólo se auto administran, sino que además lo hacen de acuerdo a su propio ordenamiento jurídico, es la base de la autonomía.

Y, si bien cada una de las Constituciones Provinciales son autónomas, aunque muy parecidas entre sí, por aplicación de lo explicado en el Artículo 123 de la Constitución Nacional, todas ellas deben subordinarse a ésta última.

Luego, en el Artículo 125 se enumera una serie de acciones que las provincias pueden realizar. Se plantea, dentro de un marco general de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Algunos ejemplos son celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.

Es momento de analizar la conformación de los organismos de las provincias. Por empezar, debemos decir que el Poder Ejecutivo de las provincias está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, llamado Gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno de la provincia.

Desde el punto de vista administrativo, sus atribuciones son similares a las del presidente de la República. En los términos de lo establecido por el Artículo 128 de la Constitución Nacional, los gobernadores de provincia, además de tener a su cargo el nivel subnacional,

son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Tal como sucede a nivel nacional, en las elecciones provinciales se elige una fórmula compuesta por gobernador y vicegobernador. Este último encabeza, al igual que ocurre con el vicepresidente, la sucesión de gobierno en caso de renuncia, muerte, incapacidad o juzgamiento, del Gobernador.

Entonces, como podemos ver, la Administración Pública Provincial es el conjunto de organismos, u organizaciones estatales que realizan las funciones administrativas del Estado en cada una de las provincias que componen el territorio argentino. En general abarca a los distintos entes y dependencias a través de los cuales el Estado ejerce el poder no delegado a la Nación.

A cargo de las diferentes organizaciones de la Administración Pública se encuentran los gabinetes provinciales, conducido por el gobernador y conformados por ministros y secretarios de rango ministerial.

Este gabinete, que replica en buena parte la modalidad de trabajo del gobierno central, es en los hechos el equipo de trabajo que conduce el Sector Público Provincial. Los Sectores Públicos Provinciales presentan estructuras organizacionales que remiten a una organización funcional, características en la mayoría de las Administraciones Públicas.

Así, las principales funciones de las administraciones públicas provinciales tienen como contrapartida un Ministerio, una Secretaría de rango Ministerial o un organismo descentralizado.

Además, sus distintas unidades presentan características peculiares, como por ejemplo el financiamiento casi exclusivamente estatal de su sistema de salud, y cada una de ellas posee amplia presencia territorial.

Muy bien, habiendo explicado cómo se distribuyen las administraciones públicas provinciales, ahora cabe estudiar cómo se desarrolla el ejercicio del poder político en cada una de ellas.

Así, decimos que la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, en una realidad provincial determinada.

Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

Por su parte, cada provincia se encuentra dividida en unidades políticas aún más pequeñas, llamadas departamentos, a excepción de la provincia de Buenos Aires, donde estas unidades menores son denominadas partidos.

Los departamentos, a su vez, están divididos en territorios administrativos más chicos: los municipios. Es decir que, dentro de las administraciones públicas locales, hallamos los Municipios, que son jurisdicciones más pequeñas que se encuentran dentro de cada una de las provincias.

En la provincia de Buenos Aires, cada partido equivale a un municipio. En cambio, en el resto de las provincias puede haber más de un municipio por departamento.

Y, ¿de qué creen que se ocuparán las Municipalidades? Son los órganos encargados de llevar adelante la organización y administración de los municipios. Por lo tanto, podemos decir que son las administraciones públicas locales.

El autor Di Fiorio se refiere a los municipios como los “órganos vivos” que hacen de primer contacto entre del ciudadano con la Administración Pública.

En tanto, el jurista Adolfo Posada explica que “es bastante corriente designar bajo el nombre general de Municipios, determinadas formas o grados de vida social o política, territorial o de espacio, condensados en agrupaciones de mayor o menor complejidad, que se estiman necesarias en momentos dados de la evolución total humana”.

Y aclara que “no obstante, el Municipio conserva su valor histórico especial en el régimen político de los Estados modernos, valor que cambia de Estado a Estado, dependiendo su significación concreta de las especiales condiciones particulares nacionales, del respectivo

proceso institucional y de la condensación alcanzada por el concepto en las diferentes fórmulas legislativas”.

Desde el punto de vista jurídico, el municipio es entendido como un ente público menor, territorial y primario, que sólo existe cuando el ordenamiento jurídico estatal los reconoce o los crea.

Veamos en profundidad estas características:

- Se lo considera un ente público menor ya que está subordinado al Estado, teniendo sus potestades carácter derivado.
- Es territorial en cuanto el territorio es elemento esencial de su existencia. Es decir que el municipio está compuesto por un espacio geográfico, previamente delimitado, compuesto por la población que lo habita.
- Y se lo denomina primario porque es el primer ente público territorial en que se organizan los ciudadanos.

La administración municipal tiene como propósito la consecución de los recursos idóneos y su asignación óptima. Así, su gestión deviene en una herramienta para la administración municipal, a la vez que es centinela del cumplimiento de sus deberes para con el municipio. Ésta se ocupa de guiar u orientar la detección y satisfacción de las necesidades del municipio.

La Gestión Municipal, implica el desarrollo un conjunto de actividades, estrategias y técnicas idóneas que permitan desarrollarse internamente, y proyectar a la comunidad la imagen de un gobierno edil serio, responsable, moderno, eficaz y eficiente, a tono con las expectativas de la población.

Es así que los Instrumentos de Gestión, vienen a ser aquellos documentos en los que se plasman todas las actividades de fortalecimiento y desarrollo institucional, transparencia, desarrollo económico local, servicios municipales, democratización de la gestión, desarrollo humano y promoción social, entre otras.

El régimen municipal argentino comprende distintas formas de gobierno, con particulares denominaciones y estructuras organizativas: municipios, comunas, delegaciones, comisiones municipales, vecinales o de fomento.

Cada municipio tiene un gobierno local. Se trata de la municipalidad, que, entre otras funciones, cumple las de garantizar el alumbrado y barrido de las calles, el mantenimiento de los hospitales y la seguridad en los espacios públicos.

Todas estas subdivisiones internas tienen la finalidad de lograr una mejor administración del territorio, especialmente cuando es muy extenso, así como brindar una rápida solución a los problemas de la población y satisfacer sus necesidades.

Ahora bien, la gestión municipal moderna dista mucho de la gestión tradicional. ¿Cuáles creen que serán las diferencias? Pues, en la gestión tradicional, el Estado municipal únicamente se encargaba de administrar recursos provenientes de organismos superiores, a fin de mantener servicios básicos para la comunidad.

En cambio, en la actualidad, la gestión municipal se enfrenta a un sinnúmero de circunstancias que conllevan la necesidad de adaptar permanentemente la gestión a las necesidades planteadas en el territorio.

Esta gestión triangula y retroalimenta permanentemente un circuito de relaciones municipio-empresa, municipio-sociedad, sociedad-empresa.

Por lo tanto, el municipio pasó de ser un mero eslabón entre la administración central y el ciudadano, a ser el protagonista central, a fin de lograr la implementación de políticas públicas en beneficio de la sociedad.

Así, y bajo estas premisas, los municipios deben guiar y fundamentar su actuación en los siguientes principios. Por empezar, en la legalidad, que es la piedra angular de la Administración Pública. Esto quiere decir que toda su actividad debe desarrollarse en un todo, de acuerdo con los procedimientos acordados por la ley, y teniendo como punto de partida y de llegada la Constitución Nacional.

También:

- La legitimidad. Relacionada con la legalidad, es la esencia ética- jurídica de los actos administrativos, por quien tiene el poder-deber de realizarlos.
- La ejecutoriedad, que es la posibilidad concebida por ley que tiene la Administración de ejecutar, por sí misma, sus decisiones incluida, en algunos casos, la facultad de coacción.

- La eficacia y eficiencia. En este caso nos referimos a que el municipio debe cumplir sus fines con una óptima aplicación de los medios o recursos.
- Y la coordinación, que implica que, entre los distintos departamentos del municipio, se realicen trabajos en equipo y con una visión interdisciplinaria de las tareas a desarrollar.

A su vez, nos encontramos con la jerarquía, que es un principio común a toda la Administración Pública, como ya hemos visto. Está apoyado en la legislación y ordena y estructura la organización interna del municipio, para el desarrollo de sus actividades, mediante un sistema jerárquico piramidal.

Aquí debemos destacar la necesidad de un sistema comunicacional eficiente entre los distintos niveles, y la tendencia a la revalorización de los niveles intermedios, eliminando los niveles excesivos.

Otras premisas son:

- La desconcentración y descentralización. Se trata de una tendencia actual, en especial en los grandes municipios, que requiere autorización normativa. Tiene un vector democrático y refuerza el sistema federal.
- La objetividad en la toma de decisiones, eliminando la arbitrariedad, basado en criterios de equidad y en principios de legalidad y legitimidad.
- Y la participación, porque es imprescindible la participación del ciudadano como principal destinatario de la actividad municipal.

Si bien la función principal de un gobierno local es dinamizar el desarrollo de sus comunidades, la propia naturaleza de la institución municipal nos muestra que, por su origen y su razón de ser, es el desarrollo humano. En consecuencia, el municipio no puede desentenderse de su rol de promotor del desarrollo humano en su comunidad.

En cuanto a la función de la Administración Pública Municipal, podemos mencionar las siguientes:

- Son reguladoras del desarrollo de la vida de la ciudad, en todo lo que no le esté vedado reglamentar.

- También cumplen objetivos económico-financieros, respecto de la generación y administración de los recursos para el funcionamiento del municipio y el desarrollo de sus funciones.
- Educación, cultura, salud, seguridad y defensa civil, que pueden ser concurrentes con la Provincia y/o con la Nación.

La planificación municipal es esencial para que el funcionamiento adecuado de cualquier municipio se vuelva una realidad. Permite, por tanto, descubrir hacia dónde se dirige la acción, y encamina y aprovecha mejor los esfuerzos.

Y, en dicho planeamiento, es donde cobran fundamental relevancia las buenas prácticas de gestión, asociando lo político, técnico, administrativo, institucional, normativo y participativo.

Para finalizar, debemos decir que una gestión pública responsable debe comprender, fundamentalmente, principios éticos. Y, teniendo estos principios como pensamiento base de su accionar, estructurar estrategias de gestión transparentes que, propiciando el diálogo con los grupos de interés en cada caso, propendan a efectivizar la inversión pública responsable, administrativamente ordenada, planificando una infraestructura local que favorezca el empleo y que sea ambientalmente sustentable.