

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 2 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2015 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL LITORAL



PONTIFICIA  
UNIVERSIDADE  
CATOLICA DO PARANÁ



UNIVERSIDADE DA  
CORUÑA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE ROSARIO



UNIVERSIDADE DE  
SANTA CRUZ DO SUL



UNIVERSIDAD DE  
SALAMANCA



UNIVERSIDAD  
EMPRESARIAL SIGLO 21



INSTITUTO DE DIREITO  
ROMEU F. BACELLAR



UNIVERSIDAD DE  
HUELVA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL COMAHUE



FACULDADES  
INTEGRADAS  
DO BRASIL



UNIVERSITÀ  
COMMERCIALE  
LUIGI BOCCONI



ASOCIACIÓN ARGENTINA  
DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO



ESCUELA LIBRE DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD



UNIVERSITÀ LUM  
JEAN MONNET



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL SIGLO XXI

### LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION REFORM TO THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE XXI CENTURY

JUSTO JOSÉ REYNA

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina). Doctor en Derecho por la Universidad Nacional del Litoral. Co-Director de la Carrera de Posgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral. Director de la Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro del Consejo Ejecutivo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro fundador y Director Ejecutivo de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. E-mail: justoreyna@hotmail.com

**Recibido el:** 12.11.2014

**Aprobado el:** 21.12.2014

#### RESUMEN

El presente trabajo formula dos propuestas para la Administración Pública local, en lo relativo a la necesidad de su reforma para la tutela del núcleo mínimo o existencial de los derechos fundamentales de la persona humana. Se propone, por un lado, la creación de unidades de organización local para que ellas actúen en el campo de la intergubernabilidad con las otras administraciones endonacionales, de otros niveles como lo son la Administración Pública Provincial y la Administración Pública Nacional. El trabajo es un trabajo complementario de otro donde se propone el descubrimiento del "principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales". Se propone, por el otro lado, que sea el orden local el que impulse la gestión pública para que se genere un espacio organizacional de intergubernabilidad o multidimensional, para que todos los sujetos públicos endonacionales (Nación, Provincia y gobierno local) asuman su responsabilidad frente al núcleo del derechos humanos mínimos o fundamentales de la persona humana.

**Palabras-clave:** reforma de la Administración local; gestión pública; tutela de los derechos humanos en el siglo XXI; centralidad de la persona humana; documentos del CLAD; espacio organizacional de intergubernabilidad.

#### ABSTRACT

*This paper makes two proposals for local public administration regarding the need to reform the tutelage of minimal or existential core of the fundamental rights of the human person. We propose, first, the creation of local organizational units so that they act in the field of endonational intergovernment with other governments, other levels such as the Provincial Public Administration and the National Public Administration. The paper complements another one, which identifies the "constitutional principle of joint action for the protection of fundamental rights". It is proposed, on the other hand, it is the local level that encourages the public management to generate an organizational or multidimensional space of intergovernment, so that all endonational public subjects (national, provincial and local government) assume their responsibility of implementing the core of minimum or basic fundamental rights of the human person.*

**Keywords:** local Administration reform; Public sector management; XXI century's human rights protection; centrality of human person; CLAD's documents; intergovernmental organizational space.



## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** Marco Teórico. **2.1.** La reforma de la Administración pública y los nuevos modelos de gestión pública. **2.2.** El método aplicable a las organizaciones administrativas. **3.** La situación de la República Argentina y el contexto internacional. **4.** El proceso iberoamericano para la transformación de la Administración Pública: El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD – y la tutela del ciudadano. **4.1.** Documentos del CLAD. **4.1.1.** La Carta Iberoamericana de la Función Pública. **4.1.2.** Código Iberoamericano del Buen Gobierno. **4.1.3.** Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. **4.1.4.** Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. **4.1.5.** Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. **4.1.6.** La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **4.1.7.** La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. **4.1.8.** La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica. **4.2.** El ordenamiento endonacional y los documentos del CLAD. **4.3.** La Administración Local, las facultades concurrentes y la tutela del ciudadano. El espacio de intergubernabilidad obligatorio. **5.** La propuesta. **6.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se dirige a formular un pequeño aporte a las Administraciones locales; pero en realidad es una formulación esperanzada a que la misma sea internalizada y replicada por las Administraciones Públicas endonacionales argentinas de otros niveles como son el nivel provincial y el Estado Nacional.

El objetivo es formular al orden local dos propuestas encadenadas.

La primera es que el gobierno local reforme su Administración, generando una unidad organizacional con competencia en el campo de la intergubernabilidad para la tutela del núcleo existencial de los derechos fundamentales. Esta unidad debe alinearse o diseñarse sobre los postulados contemporáneos en materia de reforma de la Administración Pública iberoamericana.

La segunda es que, siendo el orden local el más cercano al ciudadano, sea él el gestor e impulsor de un proceso de reforma de las Administraciones endonacionales para la intergubernabilidad en materia de tutela de derechos humanos afectados en su núcleo mínimo.

Las propuestas pretenden generar un espacio organizacional de intergubernabilidad, para que todos los sujetos públicos asuman su responsabilidad frente al núcleo del derechos humanos mínimos o fundamentales de la persona humana.

Es un espacio organizacional de las Administraciones Públicas, que permitirá ordenar los compromisos y obligaciones estatales endonacionales frente a la persona humana; y que la ciudad deje de atender sola o de manera independiente las necesidades existenciales de sus ciudadanos que a ella le reclaman directamente por ser la



Administración más cercana, a pesar de que las responsabilidades recaen sobre todos los niveles endonacionales.

Este trabajo, es complementario de un trabajo anterior, en donde he sostenido la existencia de un *“principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos humanos”*, sobre premisas, entre otras, sociológicas, filosóficas, jurídicas en aras a la defensa de un modelo estatal y de la centralidad de la persona humana<sup>1</sup>. Es ello un campo de intergubernabilidad obligatorio donde las Administraciones endonacionales deben responder obligatoriamente frente a la persona humana afectada en el núcleo existencial de sus derechos fundamentales.

La unidad organizacional local que propongo, debe responder al estado de la ciencia contemporáneo en materia de reforma de la Administración Pública iberoamericana y, asimismo, considerar el contexto y esfuerzo iberoamericano en ensamble con el marco de reforma de la Administración Pública para este siglo XXI de centralidad de la persona humana.

El esquema teórico contemporáneo que he seleccionado pasa por un análisis de la reforma de las Administraciones Públicas en consideración a la faceta dinámica que se infiere de los nuevos modelos de gestión pública; vinculando ello al método que la dogmática trabaja como conducente a estos efectos.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, es el ámbito que, según estimo, mejor refleja el esfuerzo iberoamericano y argentino, en materia de reformas de la Administración Pública sobre las inexorables premisas de la defensa de la persona humana, de transversalidad contemporánea y de Estado Democrático de Derecho.

En este trabajo, he seleccionado los documentos y trabajos presentados en el contexto del CLAD, resumiendo de ellos los aspectos y consideraciones que estimo resaltables para formular la propuesta. De manera separada, en tal sentido he trabajado lo siguientes: la Carta Iberoamericana de la Función Pública; el Código Iberoamericano del Buen Gobierno; la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico; la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública; la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública; la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública; el documento de *“La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI”* y el documento *“La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica”*.

Sobre esas bases y la del espacio de intergubernabilidad obligatorio para la tutela del ciudadano se formula la propuesta de reformar la Administración local para cumplir con las reglas jurídicas de este siglo XXI.

<sup>1</sup> REYNA, Justo. Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, nº 55, Belo Horizonte, Fórum, p. 23-50, jan./mar. 2014.



## 2. MARCO TEÓRICO.

### 2.1. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA.

La modernización de la Administración Pública en el siglo XXI, debe enfocarse inexorablemente desde una posición de perspectiva que nos obligue a elegir un modelo organizacional acorde a estos tiempos de transversalidad y de escala.

El proceso de modernización debe superar enfoques estancos y parcializados que se limite a las cuestiones técnicas objetivas involucradas en el respectivo modelo de Administración. Estructurar el proceso de modernización sobre *“el porqué “ y “el para que”* de la Administración Pública, nos conducirá a que las cuestiones técnicas deben pensarse y definirse, en la medida que ellas sean para la construcción de un modelo organizacional de Administración Pública apto y útil para cumplir con las demandas que presentan lo contemporáneo.

La Administración contemporánea debe ser la resultante de su propio proceso histórico y que, como tal, modificarse, ajustarse y modularse en función de las demandas actuales del contexto organizacional.

Es exigible una concepción holística o sistémica que vincule a la Administración cerrada con el entorno que la rodea; para pasar a ser ella la integrante de un todo interrelacionado. Esta concepción aporta soluciones adecuadas para responder a las demandas de lo contemporáneo en materia de reformas de la Administración Pública.

Lo contemporáneo, de este manera, exige que las reformas de la Administración Públicas vinculen los aspectos técnicos organizacionales y la cultura organizacional, a todo su contexto vinculado; es decir a otras dimensiones como lo son las humanas, sociológicas, jurídicas, políticas, tecnológicas y económicas.

En el juego dinámico y permanente de todos esos factores, es donde considero que se podrá responder útilmente a las demandas de lo contemporáneo en materia de reformas de la Administración Pública.

El contexto que rodea a las Administraciones Públicas clásicas cerradas y verticales, pasa a ser un componente inseparable de la misma a la hora de definir su propia configuración o reforma y sus acciones concretas para el desarrollo.

La Administración está, por un lado, frente a la imperiosa necesidad de responder a la creciente demanda de la sociedad de la información y del conocimiento relativa a una Administración transparente, eficaz, más democrática y participativa; y, por otro, debe responder a las necesidades de las gestiones de gobierno, que necesitan de un instrumento organizacional apto, para cumplir con sus roles de ejecutoras de políticas públicas inclusivas, que se diseñen sobre la premisa de la centralidad de la persona humana.



Las políticas públicas apoyadas en la inclusión social para el desarrollo, se insertan, no sólo en la formación de planes políticos definidos por las gestiones de gobiernos electos a nivel nacional, endonacional e internacional iberoamericano; sino que también dicha orientación, desde lo estrictamente jurídico, responde , a un imperativo constitucional orientado a la persona humana como centro del derecho ,todo en consonancia con la organización del Estado inherente.

La centralidad de la persona humana se consolida en el sistema jurídico argentino con la reforma constitucional de 1994, entre otros aspectos, con la incorporación de los nuevos derechos de los arts. 41 ( ambiente sano, recursos naturales, patrimonio natural y cultural, y de la diversidad biológica) y 42 ( consumidores y usuarios). A estos derechos se les confiere constitucionalmente, en el art. 43 la posibilidad de interponer un recurso de amparo en su defensa. Se invoca también, en el citado 43, a cualquier forma de discriminación y a los derechos de incidencia colectiva, como intereses jurídicos objeto de tutela. En el art. 75 inc. 22 se incorporan a los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, declarándose que deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidas por la propia constitución.

Es decir que, por razones de estricto orden jurídico, todo plan político o de gobierno debe ajustarse a las premisas del modelo estatal democrático de derecho que surge de la Constitución Nacional; en función del cual los principios democráticos, de centralidad de la persona humana, de defensa de derechos humanos y de incidencia colectiva se han colocado en el centro del derecho y de la acción de gobierno.

De esta manera la reforma de la Administración Pública del siglo XXI debe repensarse en orden a superar lo que la doctrina ha identificado como las “tres modalidades de déficits históricamente acumulados” a saber: el déficit de inclusión social; el déficit de producir los resultados que la sociedad desea; y, por último, el déficit de reducir la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales.

Se ha dicho que:

*Repensar la reforma del Estado, en esta fase corresponde a la tercera ola de democratización y a un nuevo abordaje de las relaciones con el orden globalizado, requiere romper con el paradigma que aún domina los estudios en esta área. En el nuevo milenio, tal como se destacó anteriormente, el gran desafío es la sostenibilidad de la democracia. Alcanzar la estabilidad a largo plazo, a su vez, exige que se superen las tres modalidades de déficit históricamente acumuladas: el déficit de inclusión social para revertir los altos niveles de concentración de la renta y de desigualdad; el déficit en la capacidad de producir resultados socialmente deseados, para reformar el modelo patrimonialista de acción estatal; y, finalmente, el déficit de ‘accountability’, para reducir los grados de discrecionalidad de las autoridades gubernamentales. Para ello, se impone considerar aportes de la teoría democrática contemporánea. Ya no basta con la mayor concentración del poder técnico. Es preciso tener en cuenta*



*la dimensión política de la reforma del Estado, y superar la estrechez del abordaje puramente administrativo y la rigidez del enfoque fiscalista<sup>2</sup>*

La visión sistémica y dinámica de la organización administrativa, como resultante del desarrollo de su proceso histórico y vinculada a su contexto, ha llevado a la doctrina a analizar las reformas administrativas por etapas y desde la óptica de la gestión pública.

Algunos autores, en este sentido, proponen analizar a la Administración Pública en el contexto de la gestión pública, distinguiendo en: modelo burocrático o weberiano; por objetivos; por valores; y, por último el modelo de coconstrucción. Son modelos que no se excluyen, en la medida que los caracteriza como modelos “*complementarios*”.<sup>3</sup>

El burocrático, por cierto, es el que se considera su elemento central a la pirámide jurídica, basada en la constitución, las leyes y todo el plexo normativo derivado de ellas. La norma jurídica es el mandato central para la consideración de las misiones y las competencias organizacionales. El modelo legal es garantía contra las arbitrariedades de los gobernantes; siendo que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe.

El modelo de gestión por objetivos, ensambla a las Administraciones con el desarrollo de procesos y sistemas administrativos acorde a los objetivos de las políticas públicas y las necesidades de la población.

La propuesta de gestión por objetivos apunta a la eficiencia y efectividad de la organización, con una descentralización de funciones hacia niveles de administración más ligados al territorio y los ciudadanos.

Este esquema se basa, según el autor, en lo siguiente: a) separa los órganos formuladores de políticas (centrales), de las unidades descentralizadas y autónomas ejecutoras; b) desarrolla un trabajo en equipo para un modelo de gestión donde se combina, entre otros aspectos, planeamiento estratégico, programación técnico operativa y la presupuestaria, incentivos a los recursos humanos, convenios de gestión con las unidades de objetivos y resultados (rendición de cuentas); c) gestión presupuestaria mediante programas y objetivos, haciendo coincidir la gestión macroeconómica con la microeconómica y administrativa; y d) un sistema de control superador del control burocrático o por procedimientos, combinando control de resultados, contable de costos, control externo del legislativo y control social por parte de la ciudadanía.

<sup>2</sup> DINIZ, Eli. Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia. In: BINETTI, Carlo. CARRILLO-FLÓREZ, Fernando. **¿Democracia con desigualdad?** Una mirada de Europa hacia América Latina. New York: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea – Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, 2006. p. 255-278. p. 274

<sup>3</sup> KRIEGER, Mario J. Los modelos de gestión pública. In: \_\_\_\_\_. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública.** Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 187-211



El modelo de gestión por valores busca desarrollar una sólida identidad institucional, por medio de la internalización de dichos valores como presupuestos básicos e ideas rectoras con el fin de orientar las acciones y decisiones de la organización. Resalta que son los cimientos sobre los que se desarrolla la Administración.

Los valores, según el autor, son de cuatro tipos a saber: a) los valores esenciales, que son los valores morales que no se duda que marcan el límite de la acción (derechos humanos, honradez, respeto de diferencias) y que son irrenunciables; b) los valores finales, que se asocian a la misión de la organización ( su razón de ser) y a su visión ( hacia donde va la organización), siendo ejemplos la participación, la solidaridad, el compromiso de calidad, adaptabilidad a los cambios, compromiso del ciudadano, etc.; c) los valores instrumentales, que se asocian al pensar y hacer las cosas por parte de la Administración frente a su entorno, siendo ejemplos el de flexibilidad, de trabajo en equipo, imaginación, responsabilidad, etc.; y, por último, d) los valores operativos que hacen referencia a la dirección por parámetros, siendo que estos valores pueden significar ciertas metas a alcanzar, teniendo como ejemplos calidad total, cartas compromisos con los ciudadanos, reducción de mortalidad infantil, analfabetismo, deserción escolar

Los desajustes o desfases de estos valores en la organización administrativa, deben ser controlados por auditorías de valores que permitan una discusión colectiva para la corrección de la cultura organizacional.

El modelo de coconstrucción pública, de acuerdo a la doctrina aludida, se presenta como una acción cogenerativa y colaboradora para la construcción de una organización pública. Es una forma de construcción pública donde los actores implicados se convierten en los protagonistas del proceso de construcción; abarcando el mismo tanto la detección de los problemas y necesidades, las propuestas y las soluciones.

Destaca que es un paso delante de los modelos participativos, en la medida que la coconstrucción implica: codiagnóstico, codesarrollo de instrumentos y codecisión.

Al resumir el modelo de coconstrucción, se sostiene que no es la norma jurídica o la voluntad de la gestión política la que construye la organización pública.

*La realidad es que la organización pública se va construyendo entre el poder legislativo, el ejecutivo: Jefatura de Gabinete Ministros, ministros, secretarios, subsecretarios, los actores sociales internos de la administración, la burocracia pública (direcciones nacionales, direcciones, departamentos, divisiones, secciones, equipos y agentes) y los actores sociales externos: grupos de poder, de presión, referentes, interesados, usuarios, ONG, actores comunitarios, actores políticos<sup>4</sup>.*

Trae a cita a la Prof. Waisbrod. Ella, en sus trabajos, ha sostenido en relación al paradigma constructivista basado en las teorías críticas e interpretativas, que:

<sup>4</sup> KRIEGER, Mario J. **Los modelos de gestión pública ...** *Op. cit.* p. 210



*Los contextos normativos funcionan como grandes marcos institucionales pero la organización se estructura sobre la base de procesos de negociación, lucha y capacidad de comprensión de los fenómenos. Por eso, la capacidad interpretativa se juzga a partir de los sentidos del discurso, sus alcances críticos y la acumulación de fuerzas y recursos como para producir las transformaciones necesarias sobre los problemas.<sup>5</sup>*

En la misma línea de pensamiento, otro autor propone clasificar a los programas de reformas administrativas analíticamente, y distinguiendo a : las reformas burocráticas o weberianas; las gerenciales ; y, por último, las reformas de responsabilización.<sup>6</sup>

Las reformas weberianas o del servicio civil, según se expone, imponen normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, instaurar el principio del mérito para el ingreso y la promoción y estabilidad del empleo. Se insta para superar el personalismo, el clientelismo y el patrimonialismo; en aras del profesionalismo, meritocracia y honestidad. Este modelo trajo como consecuencia efectos negativos como la rigidez, la pérdida de responsabilización y la ineficiencia.

Es un modelo que se estructura sobre una visión cerrada y piramidal de la relación entre la Administración y la Ley del legislador, donde la Administración y los actos producidos por ella se presentan como complementarios de la ley. La Administración luce como una maquina aceiteada por el derecho sobre premisas de jerarquías verticales, competencias de los oficios y normas y procedimientos administrativos sostenidos en premisas técnicas, cuyo conocimiento y resguardo descansa en la burocracias administrativas.

Las reformas gerenciales procuran eliminar ineficiencias y rigideces ( papeleos, particularismo, etc. ) de las burocracias mediante la desestimación de reglas asignando a los gerentes discrecionalidad para dirigir sus áreas; en aras de lograr eficiencia, flexibilidad y capacidad de respuesta ante los clientes. Este modelo no solucionó los efectos negativos de clientelismo , de pérdida de responsabilización e ineficiencia.

Las reformas de responsabilización ponen su énfasis en el control político de la burocracia a través del control democrático, ya sea directamente por los ciudadanos o indirectamente por los parlamentarios. Trae a cita la instauración de canales institucionalizados de control legislativo, comités de vigilancia, exigencia de informes exhaustivos. Este modelo presenta como efecto negativo la politización , tardanzas excesivas y procedimientos engorrosos.

El autor propone instrumentos para el desarrollo de las capacidades estatales en el proceso de reforma del Estado y de la Administración Pública en cuyo contexto alude a

<sup>5</sup> WAISBROD, Laura. Bases constructivistas para un modelo de intervención y desarrollo organizacional. In: KRIEGER, Mario. **Estado, políticas y gestión pública en tiempos del Bicentenarios**. Buenos Aires: Fundación Unión; Buenos Aires; 2009. p. 287-307.

<sup>6</sup> BONIFACIO, José A. La Reforma del Estado y de la Administración Pública: una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques. In: KRIEGER, Mario. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública**. Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 125-166.



documentos insoslayables, sosteniendo que es *“inevitable remitirse al análisis realizados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– sobre innovaciones y tendencias en la gestión pública”*.<sup>7</sup>

En esencia, busca una gestión pública orientada a lograr resultados e impactos en los ciudadanos ( Carta Iberoamericana de calidad de la gestión pública y Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública).

Esa gestión pública debe apoyarse en una Alta Dirección ( Código Iberoamericano del Buen Gobierno); en Recursos Humanos y Tecnología (Carta Iberoamericana de la Función Pública y Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico); y, por último, una gestión pública sustentada en Procedimientos orientados a resultados (Carta Iberoamericana de la Función Pública).

En resumen se dirige a sostener, sobre premisas de documentos del CLAD, una Nueva Gestión Pública, un nuevo institucionalismo y la teoría de la gobernanza; en aras del desarrollo de capacidades estatales como: la gestión por resultados de desarrollo, el gobierno electrónico, abierto y de calidad y, por último, la profesionalización de la función pública.

## 2.2. EL MÉTODO APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS.

Lo contemporáneo nos presenta una realidad donde la Administración no puede concebirse bajo paradigmas cerrados y estructurados de la organización administrativa. Las Administraciones se nos presentan como unas realidades organizativas abiertas a su entorno; a la compleja realidad que la rodea en todas sus dimensiones.

Las concepciones sistémicas nos llevan a sostener que la Administración, como tal, es adaptativa a su entorno o realidad circundante a ella. La relación de la Administración con el entorno es circular y dinámica. La Administración debe modificarse por las exigencias del entorno o realidad; como asimismo la Administración podrá, en su caso, tener impronta transformadora de la realidad cuando ella no se ajuste a las exigencias de la legalidad o del interés general.

La doctrina argentina aludida viene trabajando el método constructivista para concebir a los procesos de la Administración Pública. El método está basado en las ideas de las teorías críticas e interpretativas; tomando como referencia a esos efectos conceptos provenientes del campo de la educación y de la psicología evolutiva.<sup>8</sup>

En tal sentido se sostiene que las teorías interpretativas y críticas constituyen el gran marco teórico-metodológico del modelo constructivista; en tanto: a) no se proponen construir marcos explicativos globales o universales ( el conocimiento se construye

<sup>7</sup> BONIFACIO, José A. *La Reforma del Estado...* Op. Cit. p. 144.

<sup>8</sup> WAISBROD, Laura. *Bases constructivistas ...Op. cit.*



a partir de la práctica y de la acción); b) atienden la complejidad de la relación dialéctica entre individuo y sociedad (diversidad subjetiva/complejidad interrelacional organizacional); c) la interpretación es el espacio donde se contextualizan ; d) refutación del principio de jerarquía ( afecta creatividad, independencia y la crítica); e) la práctica administrativa tiene alguna razón moral ( los fines de la política pública dependen de la moralidad de los procedimientos); y f) la racionalidad administrativa, la lógica burocrática o instrumental, puede conducir a desastrosas consecuencias sociales.

La comprensión y concepción misma de la Administración Pública se presenta, de este modo, como un proceso dinámico entre los distintos niveles de una organización, que acarrea reconstrucciones sucesivas ( corrección, diferenciación e integración), de los distintos niveles.

Se propone que: *“Las organizaciones deben mantener un vínculo dialéctico con los sujetos que la integran y los cuerpos del servicio civil, lejos de ser estructuras inflexibles y rígidas, deben constituir organizaciones dinámicas con capacidad de transformarse acorde a los aportes de la experiencia de los individuos que la componen”*<sup>9</sup> una burocracia donde siempre debe lucharse por el equilibrio progresivo donde se mantenga el interés en la tradición

Las dinámicas de las interrelaciones entre los componentes de la organización exige de un tipo de razonamiento crítico para alcanzar su transformación o para gestionar un espacio organizativo bajo premisas constructivistas o plurales. Las ideas primarias del constructivismo, según trae a cita, se sustentan en que *“el conocimiento no es una copia de la realidad que se incorpora a la mente como un archivo, sino una construcción personal que realiza cada sujeto a partir, fundamentalmente, de los esquemas que ya posee y de la relación con el mundo que lo rodea”*.

Puede también recurrirse a considerarse las propuestas que, en el tratamiento del método del Derecho Administrativo contemporáneo , focalizan el predominio del postulado de la *“teoría de la dirección”* en el plano jurídico: teoría esta que apunta a la efectividad del derecho y a su capacidad real para la resolución de los problemas. Pone su acento en la acción interactiva; es decir una dirección orientada a la actividad concebida como un proceso de interacción entre todos los actores públicos y privados comprometidos, en donde ellos participan y trabajan a modo de red.<sup>10</sup>

Esta visión dogmática de la ciencia del derecho administrativo considera que un sistema de dirección de carácter jerárquico cerrado e imperativo predominante tiene debilidades frente a constataciones de orden sociológico donde se evidencia que la

<sup>9</sup> WAISBROD, Laura. **Bases constructivistas...** *Op. cit.* p. 304.

<sup>10</sup> VOBKUHLE, Andreas. Sobre el método del Derecho Administrativo. In: BAMES, Javier (ed.). **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Derecho Global, 2012. p. 145-188. p.155.



Administración pública y en sector privado (empresarial y ciudadanos) cooperan cada vez más frente a los problemas jurídicos y acciones que se plantean.<sup>11</sup>

El eje de los clásicos sistemas jerárquicos y cerrados se focaliza en el desarrollo del proceso formal de aplicación del derecho por medio de los instrumentos jurídicos formales, del personal y de la organización administrativa.

La teoría de la dirección propuesta abre la mirada a novedosas modalidades de actuación, de interacciones, de interconexiones e interdependencia entre *“los distintos sujetos, objetos, medios e instrumentos de dirección”*. Se resalta, en el sentido expuesto, que en los postulados de la dirección no se deben perder de vista dos cosas: a) ella se sirve de un proceso extremadamente complejo, configurativo de un contexto normativo de atribuciones y consecuencias jurídicas, donde no se ofrece un retrato ajustado de la realidad, sino un punto de vista estrictamente acotado y selectivo que deja, por ende, muchas cosas o factores fuera de su consideración; y b) el derecho administrativo no debe limitarse, por ende, a la función instrumental de aplicación formal, pues al mismo tiempo es aplicación de *“un orden material de valores, que encuentra su fundamento en la constitución”*.<sup>12</sup>

### 3. LA SITUACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

La República Argentina, entre los años 1976 – de ruptura del orden democrático y del Estado de Derecho – y el año 2002, ha sido conducida por modelos neoliberales, apoyados en contextos internacionales y sectores locales, que priorizaron, entre otros aspectos, políticas no inclusivas, de preeminencia del mercado, de retracción y achicamiento estatal.

El decálogo del modelo desarrollado en el orden internacional ha sido identificado como el conocido *“Consenso de Washington”*; cuya denominación ha sido acuñada, según se sostiene, por el profesor y economista británico John Williamson, quien fuera autor de un documento central a ese decálogo donde analiza lo que se ha hecho en materia de ajuste en América Latina, mas allá que unos años después el autor aludiera a la necesidad de *“La Revisión del Consenso de Washington”*<sup>13</sup>

Fue un todo, mediante el cual se impulsaron las reformas y políticas de corte neoliberal impulsado por *“Washington”* y concretado en las exigencias de los organismos internacionales, de primacía de las leyes del mercado y del desconocimiento de otros saberes plurales para el manejo de la cosa pública ( disciplina presupuestaria; reducción

<sup>11</sup> VOBKUHLE, Andreas. **Sobre el método del...** *Op. cit.* p.148

<sup>12</sup> VOBKUHLE, Andreas. **Sobre el método del...** *Op. cit.* p. 157; 159-160.

<sup>13</sup> PANDOLFI, Lionel. GOMEZ, Florencia. El desarrollo socioeconómico en la formación y evolución del Estado Argentino. In: KRIEGER, Mario. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas Instrumentos de Gestión Pública.** Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 99-124



de gastos; reforma fiscal; tipo de interés alto y determinados por el mercado; liberalización de las importaciones; tipo de cambio determinado por el mercado; privatizaciones; desregulaciones; apertura a la inversión extranjera; etc.) .

Los autores citados en este apartado nos traen a referencia la década de los noventa en la Argentina en donde fueron varias las políticas neoliberales. Se analiza como la Argentina vendía activos y se endeudaba; abría la economía a inversión extranjera; tipo de cambio fijo; achicamiento del Estado, la apertura de las importaciones y la flexibilización laboral que trajo como consecuencia el crecimiento de la tasas de desempleo, que sirvieron como detonante para la implosión del 2001.

Desde el punto de vista normativo se estructuró al modelo neoliberal sobre distintas normas o cometidos transformadores, siendo resaltables, entre otras, las siguientes: a) las leyes 23696 y 23697 ( de emergencia administrativa y económica ; b) el decreto de desregulación n°2284/91; c) la ley de convertibilidad n°23928 que establece la paridad un peso para un dólar estadounidense; c) la protección de inversiones extranjeras por la incorporación al ordenamiento interno de los tratados respectivos que habilitan el desplazamiento a la órbita internacional de la competencia para resolver los conflictos.

En el mismo sentido aluden que la crisis desatada en la Argentina en el año 2001 , toma forma como consecuencia de la crisis financiera del este asiático, que se globaliza en el año 1998 lo que trajo como consecuencia que se dispararan los intereses para los mercados emergentes; creciendo la deuda de la Argentina de 13.000 millones de dólares a 27.000 millones.

Una Argentina con alto endeudamiento, inundada con importaciones y un cambio que afectaba la capacidad exportadora, trajo como consecuencia la baja de los niveles de empleo y de consumo. En definitiva los altos intereses y el aumento constante de la deuda, en ese escenario, no eran sostenibles lo cual llevó a la Argentina a que, en sustancia, se declare en cesación de pagos ( dejó de pagar lo que debía) y a liberalizar el tipo de cambio.

La Argentina, sin aplicar recetas neoliberales y los programas del FMI supera la crisis, amenazando una etapa de crecimiento, revirtiendo el abandono por parte del Estado de sus funciones sociales y económicas que se había instaurado con motivo de aquellas recetas.

El contexto internacional que subyace a la situación Argentina está constituido por la implosión económico financiera del año 2008 producida a nivel global; con más las consecuencias económicas, sociales y políticas vigentes hasta nuestros días. Se demostró al mundo que aquel paradigma de modelo neoliberal, no vino para quedarse de manera definitiva.

La Doctrina Argentina ha denominado dichos eventos como



*el “big bang paradigmático, por las implicancias que eventos aparentemente aislados y encapsulados ( una nueva baja circunstancial de las bolsas y los mercados) tuvieron a nivel de ideas y fundamentos sobre la economía, la política y la sociedad y también en la gestión de lo público. Lo que se estaba allí gestando era un cambio de paradigmas, una nueva forma de ver el mundo.”<sup>14</sup>*

La comprensión de la magnitud del aludido Big Band, puede ser inferida del trabajo reciente del prof. Ballbé, donde ha destacado la desprotección en la que se encuentran los estados provenientes del modelo de liberalización económica; pues el levantamiento de fronteras comerciales no siempre ha ido acompañado de la protección de los países y los ciudadanos. Sostiene que con el Tribunal mundial de la Organización Mundial del Comercio se está consiguiendo una integración global a través del derecho y la protección judicial de los Estados. Sostiene que las crisis financieras y los ataques de especulativos de unos países contra otros deberían someterse a ese control del tribunal.<sup>15</sup>

En el desarrollo del trabajo sostiene que la crisis financiera de 2008 no tiene su explicación en cuestiones estrictamente económicas sino, fundamentalmente en cuestiones jurídicas y administrativa; dirigiendo el enfoque a la desregulación del mercado financiero como causa principal de la crisis.

La desregulación se estructuró sobre la destrucción o eliminación de los siguientes pilares jurídico administrativo del modelo regulatorio: separación de la banca de inversión de la banca comercial; obligación de transparencia y de revelación de datos; delito de información privilegiada; y competencias de regulación control y supervisión de las agencias responsables.

Este nuevo modelo generó un mercado de derivados, desregulado y privatizado en el que se eliminó el delito de información privilegiada. Es lo que se denomina como “mercado casino”.

*Este mercado de derivados, que ha sido denominado mercado casino, es el epicentro de la crisis financiera global de 2008, porque desde sus sedes de Nueva York y Londres ha contaminado al resto del mundo...Debido al enorme volumen y trascendencia de estas operaciones, este mercado ha desplazado al capitalismo tradicional regulado por Wall Street, por un capitalismo de especulación del nuevo mercado de derivados. El mercado casino o mercado de derivados está controlado por los seis megabancos americanos y los siete megabancos europeos que conforman un auténtico cartel, con*

<sup>14</sup> FELCMAN, Isidoro; BLUTMAN, Gustavo. VELÁZQUEZ, Rocío. Cultura Organizacional en la Administración Pública. El impacto del Big Bang paradigmático. In: KRIEGER, Mario. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública.** Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 213-242. p. 214

<sup>15</sup> BALLBÉ, Manuel; CABEDO, Yaiza. La necesidad de administraciones reguladoras en Latinoamérica para prevenir los ataques especulativos, los riesgos financieros y la defensa de los consumidores. **Revista del CLAD Reforma y Democracia;** n° 57, out.2013, Caracas, p. 1-18. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/057-Octubre-2013/Ballbe.pdf/view>



*prácticas colusorias y que atentan contra el derecho de la competencia en perjuicio de los otros bancos, empresas y ciudadanos de sus propios países y del mundo.*

Concluye su trabajo, luego de un profundo análisis de casos demostrativos de la realidad, sosteniendo que Latinoamérica tiene el gran reto de influenciar las reformas jurídicas globales que, entre otros aspectos, que incrementen la transparencia en este mercado de derivados o mercado casino, estableciéndose administraciones que ordenen y controlen ese mercado. Brega por la constitución de unas administraciones y unos profesionales que actúen como guardianes, del equilibrio que permita la preservación de la soberanía económica de los países y su progreso democrático y social. El éxito, según el autor, pasa por implantar una integración global a través del derecho y la justicia internacional, pero también paralelamente deben fortalecerse las instituciones nacionales reguladoras y los jueces nacionales especializados que velen por los derechos económicos del pueblo soberano.

Es en este contexto de fracaso del modelo neoliberal, y del desarrollo de la sociedad del pensamiento plural, donde los esfuerzos latinoamericanos se estructuran en orden a una inclusión social, presentada como un imperativo a la gestión pública de tutela de derechos humanos o fundamentales.

Una gestión pública orientada al desarrollo, por lo tanto, se inclina hacia un proceso de crecimiento e homogeneización de las libertades sustanciales esenciales de las personas. Ellas serán libres, en tanto, no sean privadas o abandonadas en los núcleos básicos de sus derechos fundamentales protegidos de manera progresiva en un momento histórico determinado.

#### 4. EL PROCESO IBEROAMERICANO PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el CLAD, constituye un ámbito de producción de distintos documentos y trabajos en orden a armonizar a nivel iberoamericano los procesos de transformación de las Administraciones públicas. Nos marca los esfuerzos multilaterales para que se transformen las administraciones públicas en organizaciones efectivas, eficientes y democráticas.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, es un organismo internacional de carácter gubernamental, cuyo propósito, en lo que a este trabajo refiere, es promover el debate entre sus Estados miembros, sobre la reforma del Estado con vistas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las prestaciones de servicios de la Administración Pública.



Los orígenes del Centro datan del año 1972. Fue creado, en tal sentido, por medio de la suscripción del Acta Constitutiva del CLAD por los gobiernos de México, Perú y Venezuela.<sup>16</sup>

Los considerandos del Acta, entre otros, aspectos, dan cuenta de lo siguiente: 1) los esfuerzos de los países latinoamericanos de reformar sus administraciones públicas a partir de modelos integrales de orientación normativa y de diagnósticos globales; 2) el replanteamiento de las estructuras y funciones públicas exigen de actuación interdisciplinaria (2do. Considerando); 3) existe un denominador común en la problemática administrativa de la región ( 3er. Considerando); 4) que el esfuerzo de integración debe diseñarse y operarse de manera flexible ( 4to considerando); 5) el centro intergubernamental ostenta la representación de los programas y supervisa la elaboración de los productos ( 6to. Considerando), siendo que el centro es resultante de la opinión favorable de un considerable número de países latinoamericanos, en respuesta a la consulta formulada por el Gobierno de Venezuela.

El acuerdo del acta da cuenta que el Centro Latinoamericano para el desarrollo se constituyó abierto a los restantes estados latinoamericanos para adherirse al mismo.

La Primera Estipulación establece que el CLAD tiene a su cargo la realización de programas de cooperación internacional en las materias de reforma de la Administración Pública.

La Estipulación Octava establece que los países Latinoamericanos pueden hacerse parte del acuerdo mediante notificación por escrito al gobierno de Venezuela.

Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la sesión plenaria 2026 del 20 de diciembre de 1971 ( resolución 2845 XXVI <sup>17</sup>), donde invita al Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo a suministrar la cooperación técnica y financiera necesaria para el establecimiento y funcionamiento del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo.

Es un organismo internacional, como dije, de carácter gubernamental que opera mediante programas de cooperación internacional y está dotado él de personalidad jurídica de conformidad al derecho público internacional ( arts. 1 y 2 del Estatuto del Centro).<sup>18</sup>

En la consecución de su propósito las actividades del CLAD, están guiadas, entre otros, por los siguientes objetivos: 1) servir de foro para concretar el intercambio sobre los procesos de modernización y mejoramiento del Estado y de la administración pública de los Estados miembros ( art. 4.1.); 2) promover y llevar a cabo investigaciones aplicadas sobre los aspectos prioritarios de la reforma del Estado y la administración

<sup>16</sup> Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/acta-constitutiva-del-clad>

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/26/ares26.htm>

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/Estatutos%202010%20CLAD-1.pdf>



pública ( art. 4.3.); 3) incentivar la participación de universidades, empresas y otros actores de la sociedad civil en el debate e intercambio de información y experiencias sobre la reforma del Estado y de la administración pública ( art. 4.7); y, por último 4) constituirse en observatorio de las Administraciones Públicas Iberoamericanas ( art. 4.8).

Son miembros del CLAD, de acuerdo a lo previsto en el art. 5 del Estatuto, los Estados Latinoamericanos, del Caribe y de la Península Ibérica que suscriban los acuerdos de ingreso.

Los órganos principales del Centro están regulados en el art. 9 del Estatuto, que prevé a: 1) El Consejo Directivo; 2) La Mesa Directiva; 3) La Comisión de Programación y Evaluación; y 4) La Secretaría General. Destaco, seguidamente, la composición y funciones esenciales de los dos primeros oficios, por ser ello conducente a los fines de este trabajo.

El Consejo Directivo es el órgano supremo, con funciones generales normativas y de dirección y evaluación de las actividades del CLAD (art. 10). Está compuesto por los representantes de los Gobiernos que designen los Estados miembros ( art. 10.1); indicándose en el art. 10.3 que preferiblemente los Estados designarán a las autoridades superiores que sean autoridad de aplicación en materia de administración pública y/o tengan a su cargo los programas de modernización y reforma del Estado.

La Mesa Directiva está constituida por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo Directivo (art. 18) y por el Secretario General . El Presidente del Consejo Directivo, es el Presidente del CLAD ( art. 19).

El Estatuto prevé, en su art. 54, la cláusula democrática según la cual

*Los Estados miembros desarrollarán su participación en el CLAD, reafirmando en todo momento su compromiso indeclinable con los principios democráticos y sosteniendo el respeto de los derechos fundamentales de las personas como pilar fundamental del Estado de derecho y condición necesaria para la existencia de una sociedad democrática.*

La República Argentina comunicó a la Cancillería Venezolana el 13 de abril de 1976 su adhesión al CLAD, siendo actualmente sus representantes en el Consejo Directivo el Jefe de Gabinete de Ministros (representante titular ) y el Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa ( representante alterno).

En la organización administrativa de la República Argentina, esta relación multilateral con el CLAD se canaliza por conducto de la Dirección General de Relaciones Internacionales, perteneciente a la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ccl/multilaterales/clad/clad.html>



La Argentina estuvo a cargo de la presidencia del organismo en el período 2010/2011, en el que se aprobó el Estatuto del CLAD y un documento relevante que se analiza en puntos sucesivos.<sup>20</sup>

Los países miembros actuales del CLAD son 21 según el siguiente detalle: Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Ecuador; El Salvador; España; Guatemala; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Portugal; República Dominicana; Uruguay; y Venezuela.

#### 4.1. DOCUMENTOS DEL CLAD

Bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, se están desarrollando sucesivas “*Conferencias Iberoamericanas de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*”, en cuyo contexto se debaten y acuerdan distintos documentos relacionados a la competencia específica del CLAD.

Esos documentos son elevados para su tratamiento en las respectivas “*Cumbres Iberoamericanas de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*”, a fin de que dichas cumbres respalden o adopten las resoluciones acordadas a nivel de conferencia de Ministras y Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado, en tanto existe el compromiso de las Jefas y Jefes de Estado de impulsar políticas y estrategias de cambio.

De este modo se ha diseñado un ámbito de convergencia intergubernamental complejo que opera a distintos niveles.

Por un lado, por conducto del Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, que como órgano multilateral creado, en sustancia, para la generación de políticas de reforma del Estado con vistas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad y legitimidad de las prestaciones de servicios de la Administración Pública en este siglo XXI.

Las investigaciones y trabajos del Centro son tratadas en un contexto especial generado a iniciativa del propio Centro; cuales son las distintas “*Conferencias de Ministras y Ministros de Administración y Reforma del Estado*”. Las conferencias acuerdan sobre distintos documentos o cartas.

La instancia superior está constituida, como dije, por las distintas “*Cumbres de Iberoamericanas de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno*”.

Es decir que el CLAD convoca e impulsa los encuentros o conferencias de ministros de administración, cuyos acuerdos, resoluciones o documentos son elevados para su tratamiento, respaldo o adopción por parte de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno Iberoamericanos, en las respectivas reuniones cumbres.

---

<sup>20</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ccl/multilaterales/clad/docs/La\\_transformacion\\_del\\_Estado\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_lberoamerica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ccl/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_Estado_para_el_desarrollo_en_lberoamerica.pdf)



Un ejemplo de esta mecánica de funcionamiento de armonización entre las “*Conferencias*” de Ministras y Ministros, con las “*Cumbres*” de Jefas y jefes de Estado y de Gobierno, puede ser analizado por medio actuación en Panamá. En Panamá los Ministros y Ministras decidieron una procedimiento virtual para la aprobación de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración, y para que pueda ser objeto de consideración por la de Jefas de Estado iberoamericanas en la cumbre respectiva<sup>21</sup>. No consta en la XXIII cumbre de Panamá que los Jefes y Jefas de Estado adoptaran la Carta; y ello en razón que el procedimiento virtual finalizó luego (octubre de 2013)<sup>22</sup>. La Carta será, seguramente tratada y adoptada en la próxima cumbre.

Distintos documentos doctrinarios de la CLAD han sido adoptados o aprobados por las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos los siguientes:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>23</sup>; Bolivia 2003
- Código Iberoamericano del Buen Gobierno <sup>24</sup>; Uruguay 2006
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico <sup>25</sup>; Chile 2007
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública <sup>26</sup>; El Salvador 2008
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública <sup>27</sup>; Portugal 2009

Por otra parte el CLAD ha elaborado otros 3 documentos según el siguiente detalle:.

1. La Carta Iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos para la Administración Pública<sup>28</sup>. Esta Carta fue aprobada por el Consejo Directivo del CLAD, en reunión celebrada en Caracas en el mes de octubre de 2013, ello en cumplimiento del mandato recibido por la XV conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado ( Panamá junio de 2013).

<sup>21</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/Consenso\\_de\\_Panama\\_2013.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/Consenso_de_Panama_2013.pdf)

<sup>22</sup> Disponible en: [http://segib.org/sites/default/files/XXIII\\_Conf\\_iber-ESP.pdf](http://segib.org/sites/default/files/XXIII_Conf_iber-ESP.pdf)

<sup>23</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofepup/documentos/docs/Carta\\_Iberoamerica\\_de\\_la\\_Funcion\\_Publica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofepup/documentos/docs/Carta_Iberoamerica_de_la_Funcion_Publica.pdf)

<sup>24</sup> Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>

<sup>25</sup> <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/docs/cartagobelec.pdf>

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/docs/cartaiberoamericanadecalidad.pdf>

<sup>27</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/docs/Carta\\_Iberoamericana\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/docs/Carta_Iberoamericana_Participacion_Ciudadana.pdf)

<sup>28</sup> Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf>



2. *"Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI"*<sup>29</sup>.
3. *"La transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica"*<sup>30</sup> la reconocido en su importancia en el punto 54 del acuerdo de la Declaración de Asunción por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países de la comunidad Iberoamericana ( XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno)<sup>31</sup>"

#### 4.1.1. LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Esta Carta fue aprobada por la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado" celebrada en Santa Cruz de la Sierra Bolivia, en el año 2003 y fue respaldada por la "XIII Cumbres Iberoamérica de Jefes de Estado y de Gobierno" (Resolución nº 11 – Declaración de Santa Cruz de la Sierra).

En su preámbulo, entre otros aspectos, se declara al Estado como la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.

Asimismo que desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporánea y, en particular, en el área iberoamericana es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

El preámbulo finaliza declarando que la carta constituye un marco de referencia genérico no vinculante, que deberá adaptarse a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propio de cada país. Su concreción admite soluciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

En el Capítulo Primero se prevé que la Carta Iberoamericana persigue las siguientes finalidades: a) definir las bases de un sistema profesional eficaz de función pública entendiendo, al aludido sistema profesional, como pieza clave de la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas y de la buena gestión pública; b) configurar un marco genérico de principios, políticas y mecanismos de gestión, para un lenguaje común sobre la función pública en Iberoamérica; y c) servir como fuente de inspiración para aplicaciones concretas y reformas que en cada caso resulten adecuadas. (Capítulo Primero, epígrafe 1.)

En ese contexto, se conceptualiza a la función pública como el conjunto de arreglos institucionales (normas, estructuras, pautas culturales, políticas, procesos, prácticas y actividades diversas) mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste en una realidad nacional, sobre bases de profesionalidad y eficacia al servicio del interés general.

<sup>29</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/cuerpo1/docs/10/Gestion\\_Publica\\_Iberoamericana\\_para\\_el\\_Siglo\\_XXI\[1\].pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/cuerpo1/docs/10/Gestion_Publica_Iberoamericana_para_el_Siglo_XXI[1].pdf)

<sup>30</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/La\\_transformacion\\_del\\_Estado\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_Iberoamerica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_Estado_para_el_desarrollo_en_Iberoamerica.pdf)

<sup>31</sup> Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>



Las notas básicas de la noción son las siguientes : a) Administración profesional es una dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta , lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento por razones de interés público; b) la noción permite diferentes modelos de función pública, siendo que los sistemas de función pueden incluir uno o más tipos de relaciones de empleo público, más o menos próximas , al régimen laboral ordinario, siendo posible relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado cuyas controversias se sustancien ante tribunales especiales o comunes; c) la existencia y preservación de una administración profesional exigen de regulaciones específicas del empleo público. ( Capítulo Primero epígrafe 2 ).

En el Capítulo Segundo se establecen los criterios orientadores y los principios rectores ( epígrafes 6 y 7).

Dentro de los criterios orientadores se destaca que la función pública es uno de los elementos centrales de la articulación de los sistemas político-administrativo, siendo que por ello la modernización de ella constituye un eje de las reformas de la gestión pública.

Son criterios que inspiran los enunciados de la carta, entre otros, los de: a) preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos; b) profesionalidad de los recursos humanos; c) estabilidad y protección contra la destitución arbitraria; d) flexibilidad en la organización y gestión del empleo público necesaria para adaptarse con la mayor agilidad posible a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad; e) responsabilidad para el trabajo y los resultados del mismo, así como su implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos rectores; f) respeto a los principios éticos y los principios y valores constitucionales; g) el protagonismo de los directivos públicos; h) la promoción de la comunicación, participación, diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general dentro de la organización; y, por último, i) el impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas

Los principios rectores de todo sistema de la función pública son : a) igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación; b) el mérito, desempeño y capacidad como criterios rectores del acceso, la carrera y las políticas de recursos humanos; c) la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión de empleo y personas; d) la transparencia, objetividad e imparcialidad; y e) el pleno sometimiento a la ley y el derecho.



El Capítulo Tercero, establece los conceptos básicos de la función pública, en cuyo contexto se resalta que debe funcionar como sistema integrado, con coherencia estratégica y ajustada a los factores situacionales.

Así, por un lado, la función pública debe ser diseñada y debe operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito debe ser la adecuación de las personas a la estrategia, para la producción de resultados acordes a las prioridades de ella. Los resultados pretendidos dependen de las personas, tanto como de la estrategia proyectada ( epígrafe 10).

La coherencia estratégica se dirige a que la gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas perseguidas en cada caso por la gestión ( epígrafe 11).

Los factores situacionales se refieren a que, la función pública está influida por las condiciones y variables que se encuentran tanto en su interior como en el exterior de la organización o sistema integrado. En el contexto interno juega, por un lado, la estructura de la organización; y, por el otro, la cultura organizativa, entendida como conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas. En el contexto externo o entorno se refiere al marco jurídico de aplicación, al sistema político y a los mercados de trabajo. El ajuste mutuo entre ellos es necesario como condición de éxito de las acciones respectivas ( apartado 12).

El Capítulo Cuarto contiene los requerimientos funcionales de la Función Pública, en cuyo desarrollo se analizan los siguiente apartados: a) Planificación de recursos humanos ( apartados 13 / 15); b) Organización del trabajo ( apartados 16 / 19 ); c) Acceso al empleo ( apartados 20 / 24 ) ; d) evaluación del rendimiento ( apartados 25 / 29 ); e) compensación ( apartados 30 /36 ); f) desarrollo ( apartado 37 / 41 ) ; responsabilidad laboral ( apartados 42 / 44); g) relaciones humanas y sociales ( apartados 47 /50 ); y por último, la organización de los recursos humanos ( apartados 51/52).

Del total de los apartados del capítulo, sólo aludo a aquellos que he estimado conducentes para el desarrollo del trabajo.

En este sentido todo sistema de función pública necesita de una planificación resultante del estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas. La planificación contrasta las necesidades detectadas con las capacidades internas; e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. ( apartado 13 ).

Respecto a la organización del trabajo se resalta la flexibilidad. Las descripciones debe prever una flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes, previendo que el ocupante del puesto puede ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como ante demandas de trabajo en equipo; invocándose para ello la rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los necesarios procesos de revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas de los cargos ( apartado 18). La clasificación de los puestos de trabajo debe dar lugar a



estructuras dotadas de flexibilidad necesaria para facilitar movilidad funcional y geográfica, y el reconocimiento de la mejora profesional ( apartado 19).

Al referir a la Compensación, se establece que las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a las estrategias de las organizaciones y a la situación financiera y presupuestaria; previendo que las políticas de retribución intentarán estimular el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, el aprendizaje y el desarrollo de la competencias ( apartado 30). Respecto de las retribuciones variables, se prevé que su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, que reduzcan elementos de subjetividad ( apartado 33).

En el Capítulo Quinto se efectúan consideraciones específicas sobre la función directiva profesional ( apartados 53 / 54) y a las regulaciones específicas de la función directiva ( apartados 55 / 56 )

La función directiva profesional, es la franja gerencial o segmentos de cargos inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos cuya función es dirigir – bajo la orientación estratégica y el control de aquel nivel las estructuras y los procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas. Es función diferenciada de la política como de las profesiones públicas y su adecuada definición y consolidación básica para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos ( apartado 53).

La institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige de: a) una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva; b) un sistema eficaz de control y rendición de cuentas, preferentemente sobre resultados; c) un elenco de premios y sanciones; y d) valores de racionalidad en el manejo de los recursos y en el valor público del adecuado uso de ellos ( apartado 54).

En el Capítulo Sexto se establecen las condiciones de eficacia de la Carta, desarrollando distintos tópicos a saber : a) pluralidad de los posibles desarrollos ( apartados 57 /58); b) Marco Jurídico ( apartado 59) ; c) diseño organizativo ( apartado 60); d) capacidad interna ( apartado 61); y, por último, e) cambio cultural ( apartado 62).

De todos ellos resalto que la Carta se dirige a los desafíos de las Administraciones contemporáneas; y que su concreción deberá adaptarse a historia, tradiciones, culturas, y otros elementos de los entornos institucionales de las diferentes realidades ( apartado 57). Los marcos jurídicos deben garantizar, entre otros aspectos, la profesionalidad y eficacia de la función pública, introduciendo modulaciones y especialidades singulares en las regulaciones de empleo en aras a incorporar pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público ( apartado 59).

Se propugna un cambio cultural en función del cual se adapten las reglas informales, los modelos mentales y pautas establecidas que caracterizan los sistemas públicos.



En definitiva se propugna: a) la interiorización de un modelo de Administración Pública que excluya su patrimonialización por la política y que asuma la necesidad de administraciones profesionales; b) la superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en rutinas y la reproducción de procedimientos establecidos y sus sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje; c) la adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas coherente con las tendencias actuales y las reformas de la gestión pública; d) la incorporación de valores como la honestidad, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y la rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos ( apartado 62)

#### 4.1.2. CÓDIGO IBEROAMERICANO DEL BUEN GOBIERNO.

El Código Iberoamericana del Buen Gobierno fue respaldado por la “XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”, celebrada en la República Oriental del Uruguay en el año 2006.

En su preámbulo los gobiernos se declaran conscientes de la necesidad de acercar representantes y representados y de la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia; invocándose, en la parte pertinente, impulsar modelos de desarrollo, que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión.

Respecto del fundamento del Código expresa que:

*Ello nos lleva a establecer como fundamento de este código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales del desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que el gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos – civiles, políticos, sociales, culturales y económicos –, en su naturaleza interdependiente y universalidad.*

Concluye el preámbulo declarando que consideran inaceptable un gobierno que: 1) Ampara y facilite la corrupción; 2) dificulte el escrutinio público; 3) no tome en cuenta las necesidades de los ciudadanos; y 4) irresponsable y que no rinda cuentas.

El Código se estructura indicando una serie de obligaciones y principios que detalla en cinco apartados según el siguiente detalle: a) Fundamentos ( epígrafes 1 a 4 ); b) Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno ( epígrafes 5 a 15 ); c) Reglas vinculadas a la ética gubernamental ( epígrafes 16 a 25 ); d) Reglas vinculadas a la gestión pública ( epígrafes 26 a 40 ); y, por último, e) las regulaciones relativas al Cumplimiento del Código ( epígrafes 41 y 42 ).

En el apartado relativo a los fundamentos ( epígrafe 4 ), se declara que:



*Se entiende por buen gobierno aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.*

El apartado 1 es introductorio y establece que el Código prevé tres tipos de normas de conducta a saber vinculadas ellas a: 1) la naturaleza democrática del gobierno; 2) la ética gubernamental y 3) a la gestión pública.

Por su vinculación con la línea de este trabajo, centro las referencias a las normas relativas a la gestión pública ( apartado d – epígrafes 26/40) y las normas relativos al cumplimiento del Código ( epígrafes 41/42).

Se establecen como reglas que los miembros del Poder Ejecutivo: a) actuarán de acuerdo a los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y la consecución de los objetivos del Estado ( epígrafe 26) ; b) garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano ( epígrafe 27); c) protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias ( epígrafe 32); d) fomentarán la participación de los ciudadanos y de los pueblos en las políticas públicas ( epígrafe 35); e) promoverán la evaluación permanente de políticas y programas para asegurar rendimiento y eficacia; propiciando una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas ( epígrafe 36); y, por último, f) promoverán y garantizarán de acciones hacia la profesionalización de la Administración Pública ( epígrafe 37).

Finalmente en lo relativo al cumplimiento del Código se prevé que los gobiernos determinarán autónomamente la forma de incorporación del mismo a su práctica y derecho interno ( epígrafe 41) y a efectuar un seguimiento sobre su cumplimiento para asegurar su eficacia ( epígrafe 42).

#### 4.1.3. CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico fue aprobada en la “IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” celebrada en Pucón Chile en el año 2007, y que fuera adoptada por la “XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”( Resolución nº18 de la Declaración de Santiago) .

Se estructura con un Preámbulo y tres Capítulos a saber: a) Capítulo Primero: finalidad y ámbito de la Carta ( epígrafes 1 a 6); b) Capítulo Segundo: El derecho al gobierno electrónico ( epígrafes 7 a 18); y c) Capítulo Tercero: El tránsito al Gobierno Electrónico ( epígrafes 19 a 31).

La Carta, en su epígrafe 3, declara como concepto de “Gobierno Electrónico” que:

*..se entienden las expresiones Gobierno Electrónico y Administración Electrónica como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la*



*Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.*

El gobierno electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, con lo cual tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de las políticas en general, o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos ( epígrafe 5).

El derecho al Gobierno Electrónico , está definido en el Capítulo Segundo, epígrafe 7, donde se sostiene que

*La implantación del Gobierno Electrónico , comporta el reconocimiento por parte de los Estados iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos y Administraciones públicas. Lo que supone que las administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos.*

Las consecuencias del gobierno electrónico sobre el procedimiento administrativo, están previstas también en el epígrafe 17, donde se establece que los Estados deben preveer que los ciudadanos tienen derecho a optar o no por medio electrónicos para actuar en un trámite, lo cual obliga al Estado a aceptar en los expedientes ambos modos de concurrencia o acceso; previendo a tal efecto distintas variantes( expediente soporte papel y expediente electrónico; obligaciones de las oficinas de información en relación al ciudadano, etc).

El epígrafe 20 se ocupa de la Preparación de las Administraciones Públicas, donde se debe incluir un componente formativo para ir acompañando los cambios a fin de garantizar la necesaria transformación de las culturas organizacionales y la correcta formulación de las prácticas.

La interoperabilidad de las Administraciones Públicas está referida en los epígrafes 24 y 25. El 24 refiere a que el Gobierno Electrónico es la oportunidad de dar respuesta plena de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas; estableciéndose que dispondrán todas las medidas necesarias para que todas las Administraciones Públicas, cualquiera sea su nivel y con independencia de su autonomía establezcan sistemas que sean interoperables. El 25, a su vez, prevé que los Estados iberoamericanos deberían fomentar acuerdos entre sí para que la interoperabilidad no se reduzca al ámbito de cada Estado, de modo que el acceso al Gobierno Electrónico se haga de manera más o menos conjunta como Región.

No es menor el epígrafe 27 en tanto el mismo establece el compromiso de los Estados por la inclusión digital y la infoalfabetización, para combatir la infoexclusión,



reduciendo la brecha digital y eliminando las barreras para el acceso a los servicios electrónicos. Resalta que es preciso inducir a los gobiernos municipales e intermedios, al sector privado y a las comunidades para operar asociativamente, en el sentido que indica.

En la misma idea, el apartado 28 alude a la obligación de los Estados de promover y establecer mecanismos de acceso a los medios electrónicos; haciendo una especial referencia a aquellos sectores que se encuentran en circunstancias particularmente desventajosas para acceder, y en cuyo contexto se alude para América Latina a las etnias y comunidades indígenas.

En los apartados finales recomienda desarrollar acciones puntuales para que sea la persona y no la tecnología, la referencia a tener en cuenta para el diseño y la operación del gobierno electrónico ( epígrafe 30). En tal sentido para la integración de procesos y servicios recomienda: a) portales únicos; y b) combinar puntos únicos de contacto presencial con puntos virtuales, de modo de utilizar los primeros para asegurar el acceso y simplicidad en la utilización de los segundos por parte del ciudadano.

#### 4.1.4. CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue aprobado en la “X Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” realizada en El Salvador en el año 2008; y fue adoptada por la “XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado” celebrada en El Salvador ( Resolución nº25 “Plan de Acción de El Salvador”).

La Carta se estructura con un Preámbulo y cinco Capítulos según lo siguiente: a) Capítulo Primero: Finalidad de la Carta y noción de calidad en la gestión pública ( epígrafes 1 a 3); b) Capítulo Segundo: Principios inspiradores de una gestión pública de calidad ( epígrafes 4 a 17); c) Capítulo Tercero: Derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad ( epígrafes 18 a 20 ); d) Capítulo Cuarto: Orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública ( epígrafes 21 a 60 ); y, por último, e) Capítulo Quinto: Consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta ( epígrafes 61 a 69).

(i.)El preámbulo de esta Carta es central en tanto contextualiza el posicionamiento dogmático e ideológico de los planes de gobierno en materia de reforma de la Administración Pública y del modelo de Estado resultante.

En tal sentido, comienza aludiendo a las dificultades del modelo de Estado de bienestar posterior a la segunda guerra mundial, producidas con motivo de la crisis económica mundial de los finales de la década del 70; y asimismo a las consecuencias negativas del modelo posterior de corte neo liberal conservador que perseguía restablecer el equilibrio fiscal, promoviendo la reducción del Estado y su sustitución por el mercado como instrumento predominante del desarrollo.



La aplicación de medidas neoliberales, contrario a lo afirmado, trajo como consecuencia que se agudizaron los problemas de desarrollo, se debilitaron los mercados nacionales, no hubo crecimiento económico, la pobreza se expandió, la gobernabilidad decayó, y el Estado desmantelado perdió capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos.

Propone, sobre un documento del CLAD del año 1998 ( *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”*) la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI que debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país y que la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y, por último, la reducción de la desigualdad garantizando la inclusión social.

El preámbulo retoma documentos anteriores del CLAD para, finalmente concluir, que la Carta es un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y de racionalización de la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público.

(ii.) En el Capítulo Primero se define a la Calidad de la Gestión Pública como una *“cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos”* (epígrafe 2).

La gestión pública, según expone el epígrafe 3, se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, esto es, cuando se constituye en: a) una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano, y b) una gestión pública para resultados. Asimismo refiere a que la calidad de la gestión pública si su fin último es alcanzar una sociedad de bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos.

(iii.) El Capítulo Segundo establece los principios inspiradores de la gestión pública de calidad. Referencia, a los fines del presente, a los siguientes principios inspiradores: a) principio de servicio público ( epígrafe 4 ); b) principio de legitimidad democrática ( epígrafe 5); c) principio de transparencia y participación ciudadana ( epígrafe 6); d) principio de legalidad ( epígrafe 7); e) principio de coordinación y cooperación ( epígrafe 8); f) principios de ética pública ( epígrafe 9); g) principios de eficacia, eficiencia y economía ( epígrafes 13,14 y 15); h) principio de responsabilización ( epígrafe 16); y, por último, i) el principio de evaluación permanente y mejora continua ( epígrafe 17).



(iv.) El Capítulo Tercero, establece derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad.

El derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad debe ser reconocido por los ordenamientos nacionales ( atención ágil, oportuna y adecuada; acceso a la información pública veraz, completa y actualizada; conocer la organización, los servicios que ofrece y como acceder a ellos; presentar con facilidad peticiones y respuestas oportunas y adecuadas; participar del diseño y mejora del servicio; exigir trato respetuoso o deferente; y, por último, participar en la formulación de las políticas públicas, en la evaluación del desempeño de la Administración y conocer sus resultados (epígrafe 18).

En el epígrafe 19 se establecen cuales son los deberes de los ciudadanos resultantes de que el mismo debe participar en la mejora de la calidad de la gestión ( contribución a los costos; trato respetuoso; uso adecuado de bienes y servicios públicos; y, por último, participación en la formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas.

(v.) El Capítulo Cuarto trata de las Orientaciones, Acciones e Instrumentos para formular políticas y estratégicas de calidad en la gestión pública.

Propone nueve ejes estratégicos a saber: gestión al servicio de la ciudadanía; gestión para resultados; compromiso social y ambiental; responsabilidad directiva; gestión por procesos; desarrollo de capacidades de los empleados públicos; participación de los empleados para la mejora de la calidad; proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad; y, por último, relaciones de colaboración y cooperación. Ellos están contenidos en los epígrafes 24 a 36

Recomienda algunas acciones, técnicas o instrumentos básicos a saber dirección estratégica; análisis de la opinión ciudadana; participación ciudadana; adopción de modelos de excelencia; premios a la calidad; gestión por procesos conforme a las actuaciones que indica; equipos y proyecto de mejora; carta compromiso o de servicios al ciudadano; mecanismo de difusión de información; mejora de la normatividad; gobierno electrónico; medición y evaluación; sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos; sistemas de gestión normalizados; gestión del conocimiento; comparación e intercambio de mejoras prácticas; y, por último, aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos. Ellos están contenidos en los epígrafes 37 a 60.

(vi.) El Capítulo Quinto formula las consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta. Considera que debe desarrollarse un proceso bien estructurado a corto, mediano y largo plazo. También una estrategia anticipativa y adaptativa atenta a los cambios del entorno dinámico dotando a los órganos de capacidad de respuesta. Finalmente, entre otros aspectos, considera que la implementación de la Carta implica la adecuación de la normativa interna, la eficiencia de los procesos y estructuras y la madurez organizacional.



#### 4.1.5. CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, ha sido aprobada en la “XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Portugal en el año 2009. Ha sido adoptada por la “XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno” en Portugal en el año 2009m ( Resolución nº38 “Plan de Acción de Lisboa”).

La Carta se estructura con un Preámbulo, seis capítulos y una consideración final, según el siguiente detalle: a) Capítulo Primero: Objeto, fundamentos y principios de la Participación ciudadana en la gestión pública ( epígrafes 1 a 10); b) Capítulo Segundo: Participación ciudadana en el proceso de formación de políticas públicas ( epígrafes 11 a 19); c) Capítulo Tercero: Formas de participación ( epígrafes 20 a 26); d) Capítulo Cuarto: La participación como organización y proceso ( epígrafes 27 a 39); e) Capítulo Quinto: El acceso a la información pública para la participación ciudadana ( acápite 40 a 46 ); f) Capítulo Sexto: La evaluación del proceso de participación en la gestión pública ( epígrafes 47 a 50); y, por último, g) Consideración final.

(i.) El preámbulo resalta, entre otros aspectos que para que una gestión pública sea buena debe ser esencialmente democrática y que las sociedades contemporáneas iberoamericanas demandan cada vez con mayor fuerza una ampliación y profundización de la democracia como sistema político y en particular en la gestión pública. Invoca como soportes, entre otros, el derecho a la información, de participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

En el propio preámbulo se sostiene ya que la participación ciudadana se tiene que orientar sobre el “principio de corresponsabilidad social”, por el cual los ciudadanos y ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad

El preámbulo finaliza declarando su carácter de “marco de referencia no vinculante jurídicamente” para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones, idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades.

(ii.) El Capítulo Primero, trata del Objeto, Fundamentos y los principios de la participación ciudadana establece como marco distintos referencias importantes. Por un lado se establece como objeto de la Carta el de: fijar las bases conceptuales, los contenidos básicos, establecer los principios e instrumentos, servir como orientación, recrear la confianza entre Administraciones y ciudadanos y ciudadanas ( epígrafe 1).



Estima como concepto de participación ciudadana en la gestión pública, que ella es "el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplia derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y de los derechos de las organizaciones o grupos en se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas ( epígrafe 2). En el epígrafe 3 establece que la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia; y que los principios de representación deben complementarse con mecanismos de participación, en aras de fomentar una nueva cultura informándose, cooperando, respetando la diversidad e interactuando interculturalmente.

La participación ciudadana en la gestión pública constituye simultáneamente un derecho activo exigible a los poderes públicos, y una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad ( epígrafe 6).

Dentro de los principios en los que se basa, destaco a los siguientes: a) constitucio-  
nalización, corresponsabilidad social y respeto de la diversidad y no discriminación ( epígrafe 10 apartados a, e, f y g ).

(iii.) El Capítulo Segundo, caracteriza a la participación ciudadana como un elemen-  
tos transversal y continuo en el proceso de formación de las políticas públicas, esta-  
bleciendo que el proceso refiere tanto a sus fases de diseño y formulación, la faz de  
planificación, de ejecución, seguimiento, como la de evaluación y control ( epígrafe 11  
en ccss con el 12.

Es importante el epígrafe 18 en donde prevé los Ámbitos de Participación reforzada.

Se consideran ámbitos de aplicación reforzada a aquellos que por su especial rele-  
vancia requieren un reforzamiento de mecanismos de participación y cuando se trate  
de: defensa de derechos de pueblos originarios; los afrodescendientes, las personas con  
discapacidad; los migrantes, los niños, niñas y jóvenes; los adultos mayores; el acceso  
a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de libertad religiosa; al uso de espacios pú-  
blicos; a la igualdad de género; a la protección del medio ambiente, al reconocimiento  
de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor u otros de carácter similar.

El epígrafe 19 establece que para los pueblos indígenas debe reconocerse su parti-  
cipación de acuerdo a sus normas, prácticas, procedimientos, gestión e institucional-  
idad propia, reconociendo sus principios y valores.

(iv.) En el Capítulo Tercero se tratan las formas de participación, estableciéndose  
que puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre: la toma de decisiones, la  
actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados; o si se realiza indivi-  
dual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos ( epígrafe 20 )



La participación ciudadana en cualquiera de sus fases debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales (epígrafe 21)

Las organizaciones sociales con fines públicos convergentes serán favorecidas en la incorporación formal cuando, entre otros aspectos, cumplan con lo siguiente: a) reconocimiento legal y cumplimiento de obligaciones legales; b) apliquen para sí principios de rendición de cuentas, transparencia, decisiones participativas y apertura hacia los ciudadanos para sus fines; y, entre otros, certifiquen su compatibilidad con el interés público .

(v.) El Capítulo Cuarto trata de La Participación como Organización y como Proceso.

En el epígrafe 28 se establece que con el fin de potenciar el ejercicio del control social deben articularse mecanismos de participación con los órganos de control estatal o fiscalizadores ( Contralorías, Tribunales de Cuentas, Defensor del Pueblo o del ciudadano, órganos contra la corrupción).

La participación como proceso requiere de dos condiciones, siendo la primera que la Administración sea receptiva a las opiniones y propuestas de la sociedad; y la segunda que la sociedad delibere e incida sobre las competencias de las instituciones estatales ( epígrafe 30)

El epígrafe 35 enumera los mínimos derechos específicos que deben establecerse ( intervenir en las distintas fases de las políticas públicas; presentar solicitudes, proyectos y propuestas; controlar servicios públicos e inversión de recursos; proyectos normativos y disposiciones generales que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales; acceso a la información; organizarse en colectivos sociales; y, por último, seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados.

En el 36 se prevé la necesaria aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación y, en el 37 el compromiso de los Estados iberoamericanos a impulsar el gobierno electrónico que facilite la participación ciudadana en la gestión pública.

(vi.) El Capítulo Quinto regula específicamente el acceso a la información pública para la participación ciudadana, estableciéndolo como un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia y que garantiza el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública ( epígrafe 40). En el epígrafe 41 se establecen los derechos que incluye.

(vii.) En el Capítulo Sexto los aspectos atinentes a la evaluación del proceso de participación ciudadana por parte de los Estados y las organizaciones sociales (epígrafe 47 y sgtes).

(viii.) La consideración final contiene el compromiso de los Estados iberoamericanos signatarios a promover la participación ciudadana, siguiendo las pautas de orientación



de la Carta y con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica.

#### 4.1.6. LA CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano fue aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en el marco de la reunión presencial-virtual celebrada en y desde Caracas, en el mes de octubre de 2013; en cumplimiento del mandato recibido por la "XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Panamá en junio de 2013.

No consta que fue adoptada por la "XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno", celebrada en Panamá en octubre de 2013.

La Carta se estructura con un Preámbulo y cinco Capítulos, según el siguiente detalle: a) Capítulo Primero: Finalidad de la Carta ( epígrafe 1.); b) Capítulo Segundo ( epígrafes 2 a 24); c) Capítulo Tercero: El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública y sus Derechos Derivados ( epígrafes 25 a 46 ); d) Capítulo Cuarto: Los Deberes del ciudadano Iberoamericano en relación con las Administraciones Públicas ( epígrafes 47 a 53 ); y e) Capítulo Quinto: Protección Procesal del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública y los Derechos que lo componen ( epígrafe 54 ).

(i.)El preámbulo de esta Carta es también central, en tanto contextualiza a la Administración y a las políticas públicas en el modelo del Estado Social y Democrático de Derecho. Expongo seguidamente las afirmaciones centrales

El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. Las personas no son ya sujetos inertes , simples receptores de bienes y servicios, sino que son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana. Las diferentes dimensiones territoriales y funcionales están al servicio de la persona.

La buena Administración Pública es una obligación inherente a los Poderes Públicos de promover los derechos fundamentales de las personas fomentando su dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad y que sean prestadas en plazos razonables. Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, debe hacerse posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en la sociedad.

La buena Administración adquiere una triple funcionalidad, por un lado es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo; por



el otro es una obligación de toda Administración Pública derivada del Estado Social y Democrático de Derecho; y, por último, desde la perspectiva de la persona se trata de una auténtico y genuino derecho fundamental a una buena Administración Pública, con sus derivados derechos que reconoce la Carta.

El Estatuto del Ciudadano en relación con la Administración está compuesto por el derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes; así como los deberes que definen también la posición jurídica del ciudadano.

(i.) El Capítulo Primero al definir la finalidad de la Carta refiere a que los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y de esta forma exigir sus derechos de las autoridades públicas. ( epígrafe 1.)

(ii.) El Capítulo Segundo establece los principios que son la base del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública. Seguidamente expongo los principios conducentes para este trabajo.

- El principio de servicialidad objetiva a los ciudadanos, según el cual se debe actuar con pleno sometimiento a las leyes y al derechos en las relaciones con los ciudadanos, concretándose en un profundo respeto a los derechos e intereses legítimos que habrá de promover y facilitar permanentemente ( epígrafe 2)
- El principio promocional de los poderes públicos, dirigido a la creación de las condiciones para que la libertad e igualdad de los ciudadanos y de los grupos sean reales y efectivas ( epígrafe 3 )
- El principio de eficacia manda buscar los procedimientos y medidas que logren la finalidad, para lo cual se deben remover los obstáculos puramente formales, evitar dilaciones, buscar la equidad y el servicio objetivo ( epígrafe 6)
- El principio de eficiencia obliga a optimizar los resultados en relación a los recursos disponibles e invertidos ( epígrafe 7).
- El principio de economía impone la guía del uso racional de los recursos públicos disponibles ( epígrafe 8).
- En virtud del principio de responsabilidad, la Administración Pública responde de las lesiones en los bienes y derechos de los ciudadanos ( acápite 9).
- El principio de evaluación permanente de la Administración Pública, según el cual ella debe adecuar su estructura, funcionamiento, actividad interna y externa , para su mejora continua. ( acápite 10 ).
- El principio de participación ciudadana, según el cual ellos están presentes y pueden influir en el marco de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública ( epígrafe 13).



- El principio de ejercicio normativo del poder, que significa que los poderes deben ejercitarse para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento. Prohíbe el abuso o exceso, por perseguirse objetivos distintos a los de las normas o para lesionar el interés general ( epígrafe 17).
- El principio de facilitación a los ciudadanos, en función del cual ellos deben encontrar siempre en la Administración las mejores condiciones para la tramitación y asesoramiento ( epígrafe 20 ).

(iii.) El Capítulo Tercero trata del derecho fundamental a la buena administración y sus derechos derivados.

El epígrafe 25 establece que los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena administración, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana

El derecho fundamental a la buena administración se compone, entre otros, de los derechos que se indican en los epígrafes 26 a 46. Entre ellos destaco el derecho a la tutela administrativa efectiva ( epígrafe 27); derecho a la participación –Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la gestión pública ( epígrafe 32 ) ; derecho a servicios públicos y de interés general de calidad – Carta Iberoamericana de Calidad en la gestión pública – ( epígrafe 33); y el derecho a conocer las evaluaciones y a proponer medidas de mejora permanente ( epígrafe 37).

Párrafo aparte merece el reconocimiento del *“derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad”*, en cuyo contexto se exige de un trato especial y preferente para ciudadanos en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores ( epígrafe 41)

(iv.) El Capítulo Cuarto establece los deberes del ciudadano en relación con las Administraciones Públicas entre los que se indica al de lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro y colaboración ( epígrafes 48 a 53).

(v.) El Capítulo Quinto establece la protección procesal del derecho fundamental de la persona a la buena administración; teniendo así, la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos ( epígrafe 54).

#### 4.1.7. LA GESTIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI.

La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI es un documento que fue aprobado por la “XL Reunión Ordinaria del Consejo Directo del CLAD en República Dominicana en noviembre de 2010.



Es un documento que se estructura con una introducción y tres Secciones según lo siguiente : I) El legado histórico de la administración pública latinoamericana; II) Trayectoria reciente de la gestión pública: avances y problemas; y III) La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores.

(i.) La introducción destaca el momento estratégico para la producción del documento sosteniendo que ha llegado el momento de elaborar un texto síntesis que incorpore lo que se ha aprendido a través de los otros documentos y, sobre todo, que diseñe caminos futuros para el perfeccionamiento de la administración pública iberoamericana en el siglo XXI.

Se invocan tres fuentes para su elaboración: las investigaciones realizadas, las opiniones de especialistas y representantes gubernamentales; y, por último, los aludidos documentos del CLAD ( Carta Iberoamericana de la Función Pública – 2003-; Código Iberoamericano de Buen Gobierno – 2006-; Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico – 2007-; Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública – 2008-; y Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública – 2009-.

(ii.) En la Sección I) se analiza el legado histórico de la administración pública latinoamericana, enfatizando los factores estructurales que a lo largo de su historia perjudicaron la intervención gubernamental.

En las bases históricas más profundas de las Administraciones Públicas, hay siete legados negativos que la marcan: a) el patrimonialismo; b) el formalismo burocrático; c) el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático; d) la fragilidad de la gestión pública en el área social; e) la excesiva centralización; e) la imitación de fórmulas extranjeras; y f) el déficit democrático.

a) El patrimonialismo y las tendencias privatistas es uno de los legados más importantes para entender Latinoamérica . Una vasta parcela de cargos públicos era del dominio de oligarquías políticas; y a ello se sumaba la capacidad de influencia que tuvo el poder económico en las decisiones gubernamentales conduciendo a la captura del Poder Público por parte de empresas privadas.

Este legado dificultó la “*republicanización*” del Estado y afectó la profesionalización de la Administración Pública a lo largo del siglo XX.

El modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos lugares, dejando la provisión del resto de los cargos a la esfera del “*clientelismo*”

b) El “*formalismo burocrático*” es otro de los legados negativos que perjudicó el proceso de formación de la Administración Pública Latinoamericana. Este legado convivió con el anterior; es decir con el “patrimonialismo y clientelismo y otras formas de privatización de lo público.



En este formalismo burocrático la gestión era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos dando la falsa impresión que existía un “*poder impersonal*”, generador de un burocratismo extremo.

c) El “*aislamiento burocrático*” es una consecuencia de aquel burocratismo.

El laberinto de normas y procedimientos generó no sólo un “*poder impersonal*” – una burocracia no controlada públicamente –, sino también un aislamiento de la Administración, por la dificultad para el ciudadano para acceder; y por una pérdida de eficiencia y efectividad porque las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales.

La creación de “*élites tecnocráticas*” aisladas respecto del juego de la política, resultaron exitosas en algunas áreas, pero no acabaron con el formalismo ni el clientelismo, que eran más fuertes que las políticas sociales y en los servicios públicos; todo lo cual generó un proceso de modernización incompleto

d) La fragilidad en el área social fue una resultante del proceso desarrollado con esos legados negativos.

El aislamiento de la burocracia ( clientelista o tecnocrática aliadas a civiles o militares en regímenes no democráticos) de la ciudadanía y de los objetivos gubernamentales, trajo como consecuencia una profunda desigualdad social y que los países de la región todavía no consiguieron construir una efectiva ciudadanía.

e) El quinto legado negativo de la historia de la Administración Pública Latinoamericana fue la excesiva centralización, tal como lo destaca el trabajo. En tal sentido alude a que el modelo centralizador se instaló en tres niveles.

A nivel intragubernamental, los gobiernos se presentan marcados por un modelo jerarquizado y verticalizado, con poca autonomía de los órganos gestores.

En el plano intergubernamental, también se presentó un modelo centralizador, con una fragilización del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central.

La centralización estuvo también presente a nivel de perspectiva del Estado en América Latina, caracterizada con poca participación de la sociedad en la generación, deliberación y control de políticas públicas.

f) El sexto legado histórico negativo en la región es la postura de imitación de propuestas originadas en otros países o en organismos internacionales, sin el debido cuidado de adaptar las propuestas a las realidades locales.



g) El último legado negativo, que destaca el documento, es el déficit democrático de América Latina, proveniente de la tradición autoritaria de la región que va más allá de la existencia de dictaduras en determinados momentos históricos.

Desde la década de los ochenta se han combatido con mayor fuerza estos legados históricos. Las crisis de esa década tuvo dos tendencias: una fueron las demandas sociales de redemocratización; y la otra, se vincula al ajuste estructural del aparato estatal y a la inserción de América Latina en el nuevo orden internacional.

La visión meramente economicista de la gestión pública; la concepción minimalista del Estado y redentora del mercado; la transferencia de un prototipo único de aparato estatal; y el descuido en la gestión pública en términos de democratización y efectividad, han sido los cuatro grandes problemas que imponen una nueva agenda de reformas, de transformaciones en el aparato estatal y en la Administración Pública.

(iii.) La Sección Segunda del documento refiere los avances y problemas de la trayectoria reciente de la gestión pública. Seguidamente expongo las cuestiones centrales que se destacan.

Luego de la segunda mitad de la década de los noventa se contestan los resultados de las reformas de orientación más liberalizantes que habían gobernado la etapa anterior.

La agenda de reforma posterior al modelo neoliberal, se orienta al mejoramiento de la gestión, sobre las premisas de efectividad de las políticas públicas, el fortalecimiento de la función pública, la democratización de la Administración Pública y el montaje de una red de políticas sociales con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social.

En este sentido se resaltan cinco dominios de agenda que fueron importantes en América Latina para la reforma administrativas ocurridas en los últimos 15 años. Los 5 temas de la agenda son: a) democratización de la gestión pública; b) profesionalización de la función pública; c) nuevas tecnologías de gestión; d) gestión por resultados orientados al desarrollo; y e) mecanismos de gobernanza.

#### a) Democratización de la gestión pública.

En el campo de la democratización, se resalta que las presiones del campo electoral y el aumento del control social de los gobiernos, avanzaron en los países iberoamericanos.

Se alude a las exigencias de transparencia, la construcción de una ciudadanía activa en los asuntos públicos (presupuestos participativos, entidades del tercer sector – género, etnia, temas sociales, ambientales, etc.) . También a la necesidad de transformar a la participación en un derecho como resalta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana.



No es menor la referencia que formula en lo relativo a las creaciones de diversos tipos de consejos con representación sectorial y regional, y de asociaciones civiles; es decir un modelo participativo de la población a nivel de definiciones o controles de la actuación.

Como agenda importante a cumplir en materia de democratización resalta : reforzar los lazos entre la democracia representativa y la democracia participativa de modo que cada una de ellas actúe para legitimar a la otra ; y necesidad de producir información calificada y de fácil acceso a los ciudadanos, ampliando el papel pedagógico en relación a la participación ciudadana.

b) Profesionalización en la función pública.

La mayor relevancia de este aspecto ha llevado al crecimiento de la meritocracia frente al patrimonialismo.

La mayor relevancia del tema se evidencia en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a partir del cual surgen compromisos de perfeccionamiento de recursos humanos.

La profesionalización no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas a saber: por un lado la necesidad de configurar un modelo flexible que de mayor dinamismo a la administración pública; y, por el otro que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad ( Código Iberoamericano del Buen Gobierno).

En materia de profesionalización hay tres cosas que son esenciales: la motivación ( incentivos, premios, gratificaciones por cumplimientos de metas o perfeccionamiento profesional, etc.) , capacitación ( invertir en política de capacitación ) y responsabilización de los gestores públicos ( evaluación del desempeño).

La profesionalización contemporánea exige de una cualificación diferente a los funcionarios responsables de la implementación de las políticas sociales. Los burócratas del nivel de la calle, son *“el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública”*

El entrenamiento debe juntar a los integrantes del nivel más alto de gobierno con la burocracia de calle, generando sinergia entre ambos niveles.

c) Nuevas tecnologías de gestión.

Se invoca, por cierto, a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, cuyo objetivo final y directo es reconocer el derecho a los ciudadanos; y un objetivo indirecto de promover una sociedad de la información y del conocimiento inclusiva, focalizada a las personas y al desarrollo.

Se destacan los avances que ha acarreado trabajar en materia de gobierno electrónico ( racionalización de actividades administrativas como la presupuestaria y fiscal facilitando el manejo de las cuentas públicas; reducción de costos y aumento de agilidad;



antídoto contra modelo intragubernamental centralizador y jerárquico; monitoreo de los programas y políticas públicas; transparencia; etc).

Los problemas prioritarios que enfrenta el gobierno electrónico en la región son cinco a saber: a) dificultad de quebrar la cultura del formalismo burocrático y resistencia hacia las nuevas tecnologías por los funcionarios públicos ( cultura organizacional) ; b) la fragmentación administrativa con distintos sistemas informacionales y sin diálogo entre sí ( atomización de organizaciones y de políticas); c) visión técnica de los gestores del gobierno electrónico, que no lo consideran como un medio para alcanzar los objetivos de la Administración ( visión estratégica del gobierno electrónico como instrumento de gestión pública); d) dificultad de comprensión del lenguaje utilizado en el gobierno electrónico por parte de los destinatarios, que afecta la integración efectiva de los ciudadanos el citado gobierno.

Se resalta, por ende, a la cuestión de la inclusión como el verdadero talón de Aquiles de esta herramienta de gestión pública y que su instrumentación van allá del gobierno electrónico por afectar otras cuestiones de la transformación administrativa necesaria.

d) Gestión por resultados orientados al desarrollo.

El mayor avance en el mundo iberoamericano en este campo, se relaciona con la generación de una cultura organizacional cada vez más basado en la búsqueda de resultados.

El peso de la visión administrativa tradicional, basada en los procedimientos , es aún muy fuerte y dificulta a los funcionarios y políticos que abracen la nueva gestión pública.

Son diversos los experimentos administrativos iberoamericanos desarrollados en esta línea de acción ( uso de metas e indicadores en el ámbito de programas y políticas públicas y sociales; modelos contractuales de administración con resultados, con otros órganos gubernamentales o con entidades públicas no estatales; etc.)

Destacan que es necesario lograr que la gestión por resultados, sea un instrumento de aprendizaje organizacional, para producir mejoras para los fines correctos.

e) Mecanismos de gobernanza.

Se destaca para caracterizarlos, el gran cambio en la forma en la que los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales; y además a las alternaciones significativas e nivel de relaciones el gobierno con la sociedad y el mercado.

El resultado es Administraciones públicas menos centralizadas, menos jerarquizadas, mas abiertas a las asociaciones y concebidas como interdependientes con otros actores sociales.

Los avances en la gobernanza se dividen en tres aspectos: a) el plano intragubernamental ( desconcentración y mayor autonomía; pro intersectorialidad; b) el plano de la



intergubernamental tanto a nivel de estructura territorial interna endonacional ( avanza la descentralización; los procesos democráticos locales, el respeto por la diversidad), como a nivel de integración internacional regional de naciones de la región ( avance significativo intercambio de experiencias entre representantes gubernamentales y países y discusión sobre directrices ); y, por último, c) la nueva relación del gobierno con la sociedad y el mercado ( interdependencia).

Destaco de modo separado este tercer aspecto. Los gobiernos contemporáneos son interdependientes. No pueden resolver por sí solos los dilemas de la acción colectiva. El desarrollo de políticas públicas requiere del establecimiento de redes con las demás esferas para lograr el éxito de sus objetivos ( servicios públicos; combate contra problemas de grandes ciudades; fenómenos sociales complejos; etc).

En los tres planos se plantea una necesidad de articulación interna o externa de los gobiernos. La problemática se puede resumir en dos ideas básicas: coordinación y regulación, siendo que ambas se dan de manera diferente en cada plano.

En el plano intragubernamental, la creación de agencias coordinadoras y reguladoras es una importante medida que favorece la articulación y coordinación de actividades y no fomenta el antiguo modelo centralista. También la unión de los funcionarios del nivel más alto con la burocracia del nivel de calle.

En el plano intergubernamental se plantea la necesidad de que el poder central debe desempeñar una acción tendiente a mejorar el sistema político administrativo local (democratizar las instituciones y mejorar la gestión pública local; pacto político que integre los niveles endonacionales orientándolos a un proyecto nacional de desarrollo).

En el plano de la interdependencia del Estado iberoamericano con otras dimensiones colectivas es uno de los desafíos del siglo XXI, estableciéndose un modelo de gobernanza más desconcentrado y en red; pero destacándose que sólo un Estado fuerte en términos regulatorios puede ejercer con éxito la interdependencia.

El alto gobierno y la nueva burocracia deben actuar más en el terreno de la negociación, la construcción de acuerdos, asociaciones y acciones consensuadas junto a otros actores sociales. El ensanchamiento de la gobernanza pública exige debe ser acompañado de varios tipos de responsabilización pública.

Este proceso del Estado en red, apoyado en el usos de TIC's, permitirá estar más cerca de las necesidades del ciudadano y, al mismo tiempo, ser controlado por la sociedad. La fragmentación de las asociaciones exige de un monitoreo por una política general; siendo que , por eso, la coordinación de redes establecidas por los gobiernos debe ser una prioridad de los países.

Se concluye la Sección II sosteniendo que los cinco grandes campos de acción estatal (democratización; profesionalización; nuevas tecnologías; administración por



resultados; y gobernanza pública), no son un objetivo en sí mismos. Deben servir para mejorar un modelo de desarrollo más amplio alcanzando los fines previamente determinados.

(iv.) La Sección Tercera del documento refiere a *“La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores”*.

Es la conclusión del trabajo donde, luego de presentar de qué manera debe ser modernizada la Administración Pública, es preciso decir o culminar con la finalidad ( los para que ) de este proceso.

La modernización no es una selección de medios adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener.

Destaca la *“línea maestra”* de los gobiernos en el desarrollo sustentable considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales; pero poniendo especial énfasis en la construcción de ciudadanía social (educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y desigualdad social).

Concluye que se debe continuar el camino de las transformaciones e innovaciones de los últimos años, pero combatiendo problemas e insuficiencias.

Debe, por ende, continuar los caminos de los cinco grandes campos de transformación:

1. Actuar en pro de la democratización de las instituciones y de la gestión pública, generando una esfera pública más transparente y participativa.
2. Tener como meta la profesionalización de la función pública por medio de una burocracia meritocrática, motivada, responsable por sus actos, y flexible (democratización de las instituciones, apoyada en mecanismos de formación y profesionalización).
3. Utilizar las modernas tecnologías de gestión, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizándose que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.
4. Orientar la administración pública hacia los resultados para el desarrollo modificando los incentivos formalistas que rigen las organizaciones y a los gestores públicos; basándose en metas e indicadores que deben servir para el aprendizaje organizacional.
5. Mejorar los patrones de gobernanza pública, con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores – más matriciales y creativos –; más descentralizados, con una mayor coordinación intergubernamental y orientados a un proyecto nacional; y capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales, dirigiendo un proceso público interdependiente.



#### 4.1.8. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA.

La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica es un documento aprobado por la "XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado", celebrada en Asunción, Paraguay el 30 y 1º de julio de 2011.

El documento se estructura con una introducción; cuatro Secciones y conclusiones. Las cuatro Secciones a saber son: a) Sección 1: Una Administración íntegra; b) Sección 2: Una Administración Imparcial; c) Sección 3: Una Administración socialmente comprometida, eficaz y efectiva; d) Una Administración legitimada democráticamente.

(i.) En la introducción se resaltan los legados negativos en la gestión pública que impiden una mayor racionalidad ( patrimonialismo, corrupción, formalismo ritualista, rigidez e inflexibilidad funcional y organizacional, complejidad procedimental, déficit democrático; etc.

El documento de "Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica" se centra en el de las reglas, procesos y estructuras esenciales para la calidad de la gestión pública.

Trata de una contribución a la Administración Pública, para una política transversal que podría definirse como la "construcción de una institucionalidad estatal".

Las propuestas del CLAD para la Administración Pública del siglo XXI para Iberoamérica se concretan en que ella debe ser: honesta ( con marcos de integridad holísticos inter e intraorganizacionales); imparcial ( con servicios civiles meritocráticos y flexibles); eficaz ( con gestión para resultados de desarrollo, calidad y mejora permanente y gobierno electrónico inclusivo); y, por último debe ser legitimada ( descentralizada, participativa y capaz de gestionar en red)

(ii.) En la Sección 1 se refiere a "Una Administración Pública íntegra"; en cuyo contexto destaca lo prolífico de las normas y la debilidad de los procesos de desarrollo e implementación.

Trae a cita los documentos producidos a nivel global, destacando para Iberoamérica el Código Iberoamericano del Buen Gobierno. En especial invoca los documentos en la prevención y combate a la corrupción; y las referencias centrales a las estrategias nacionales anticorrupción

Formula recomendaciones separadas en tres canales a saber: Instrumentos; Procesos y, por último, estructuras.

Dentro de los instrumento que recomienda, destaco a: las normas de transparencia y acceso a la información, de incompatibilidades, de protección al denunciante, y de ética; las evaluaciones sistemáticas; y, por último a implementar controles internos y externos.



En lo relativo a los procesos que recomienda destaco a: determinar y definir integridad, educar; guiar; controlar; sancionar; y, por último evaluar.

Respecto de las estructuras, recomienda órganos interdepartamentales e internos responsables de la integridad, con autonomía e interdependencia de actuación.

(iii.) En la Sección 2 refiere a *“Una Administración Imparcial”*, resaltando que ello es la clave del sistema administrativo en un Estado.

Destaca la necesidad de proteger el servicio civil de carrera, con base en el mérito. Trae a cita el Índice de Desarrollo Burocrático (BID-DRP, 2006), según el cual se pueden estratificar los servicios civiles latinoamericanos en tres subconjuntos de acuerdo a su grado de desarrollo: 1) burocracias avanzadas que exhiben extendidas prácticas de mérito con flexibilidad, ya sean más afín al tradicional modelo weberiano o más cercano al modelo de la Nueva Gestión; 2) burocracias de desarrollo intermedio, donde se exhiben importantes parcelas sobre la estabilidad y el mérito, pero no se han establecido suficientes dispositivos de gestión y desarrollo del capital humano, con lo cual convive alta profesionalización con clientelismo; y 3) burocracias en construcción identificadas como aquellas con escasa presencia de criterios de mérito y amplio clientelismo.

Impulsa en este sentido la implantación de un sistema de la función pública; un modelo de servicio civil de cada nación que se diseñe y defina junto a los partidos políticos, las organizaciones sociales, los otros poderes del Estado, las asociaciones profesionales, las universidades vinculadas al tema y a otros actores implicados.

(iv.) En la Sección 3 refiere a *“Una Administración socialmente comprometida, eficaz y efectiva”*, donde destaca que debe superarse el concepto limitado de eficacia de visión tecnocrática. El concepto debe incorporar los elementos institucionales y políticos de la acción pública. Diferencia la gestión por Resultados (GpR) que apoya ajustes fiscales; de la gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) .

Invoca, entre otros documentos, a la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública; y que es ineludible afrontar el reto de la adaptación tecnológica y del uso estratégico de las TIC en la gestión pública.

Trae a referencia el Índice de GpRD (Gestión para Resultados de Desarrollo) para América Latina y el Caribe, que el BID ha aplicado para 22 países.

Es el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV). El programa identifica cinco pilares de una Gestión para Resultados de Desarrollo a saber: a) gestión financiera pública; b) planificación estratégica; c) gestión de programas y proyectos; d) monitoreo y evaluación; y e) presupuesto por resultados.

Se sugiere que la región se encuentra en una etapa incipiente y que sólo cuatro países se califican como avanzados con un puntaje de 3,5 sobre un total de 5.



Resalta que es importante que la Gestión por Resultados para el Desarrollo, se inscriba en una estrategia de país que oriente las políticas públicas. Es indispensable una articulación entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación; siendo necesario el desarrollo de mecanismos de coordinación, con más los aspectos que indica.

(v.) En la Sección 4 refiere a *“Una Administración Legitimada Democráticamente”*, donde destaca que la interdependencia del sistema social fomenta una forma de gobernar menos jerárquica basadas en estructuras de mando y control, y con una mayor participación de la ciudadanía a través de asociaciones y redes en las que las instituciones estatales y otras organizaciones mantienen relación de interdependencia mutua.

El gobierno no abandona su papel directivo, pero lo lleva de una manera diferente; es decir como el convocador y facilitador de asociaciones, el sustentador del diálogo y la negociación, el animador de acuerdos y su garante.

Trae a referencia, por cierto, a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Función Pública.

(vi.) En las conclusiones, los Ministros y Ministras y los Jefes y Jefas de Delegación asumen treinta propuestas relacionadas a los siguientes temas: a) Promoción de una Administración Pública Integra ( propuestas 1 a 2); b) Profesionalización de la Función Pública ( propuestas 3 a 8); c) Hacia una gestión para Resultados de Desarrollo ( propuestas 9 a 12); d) Fomento de la Gestión de Calidad en la Administración Pública ( propuestas 13 a 17); e) Impulso del Gobierno Electrónico (Propuestas 18 a 20); f) Promoción de la Participación Ciudadana en la gestión Pública ( Propuestas 21 a 29); y, por último, g) la mejora regulatoria y la simplificación de trámites ( Propuesta 30).

#### 4.2. EL ORDENAMIENTO ENDONACIONAL Y LOS DOCUMENTOS DEL CLAD.

En el plano internacional, la Nación Argentina, como dije, participa de este organismo multilateral, que es el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD –, en cuyo contexto se han producido documentos y ha asumido compromisos y modelos que son directa referencia al tema que nos convoca.

Los documentos constituyen una pauta central en tanto se proyectan como un cometido público, un marco de referencia a proyectarse al ordenamiento interno, generándose los procesos jurídicos a esos efectos de convertirse en fuente formales de derecho endonacional.

Los documentos, más allá del eventual análisis sobre su validez y eficacia como norma jurídica endonacional por la finalización del proceso jurídico respectivo; deben sí ser identificados, cuanto menos, como fuente material de derecho, es decir como un



factor o circunstancia generado en el orden internacional que puede o debe generar la aparición de normas jurídicas endonacionales (nacionales, provinciales o locales) en orden a la reforma de las Administraciones Públicas aptas para atender las relaciones jurídicas generadas en lo contemporáneo conforme al marco de referencia detallado en este trabajo.

#### 4.2.1. EN EL ÁMBITO NACIONAL, LOS DOCUMENTOS DEL CLAD SE DESGRANAN EN EL ORDENAMIENTO INTERNO POR DISTINTOS CONDUCTOS.

En la República Argentina, en el mes de diciembre del año 1992, se constituyó el Consejo Federal de la Función Pública, con la misión de colaborar en la materia de la planificación, coordinación, planificación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública, afirmar el proceso de reforma de la Administración Pública y asegurar la consolidación de los procesos de transformación estatal.<sup>32</sup>

Dentro de las funciones del Consejo se prevé la de proponer cursos y políticas y acciones que favorezcan la transformación del Estado en los niveles nacional, provincial y municipal con vista al desarrollo económico y social, el mejoramiento integral de las respectivas organizaciones administrativas y aconsejar en la determinación de las prioridades (cláusula segunda).

Está integrada, según la cláusula tercera de la aludida acta constitutiva del año 1992, por la Asamblea, el Comité Ejecutivo y el Secretariado Permanente. En el año 2000 se modifica la integración estableciendo a la Asamblea del Consejo Federal y el Consejo Permanente. La asamblea está integrado por todas las Provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional por intermedio del Subsecretario de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete<sup>33</sup>

El Consejo Federal, entre otras manifestaciones, ha adherido expresamente a la declaración de contenidos de la *“Carta Iberoamericana de la calidad de la Función Pública”* del CLAD<sup>34</sup>; más allá que es el contexto del citado Consejo Federal donde se difunden y analizan documentos del CLAD relevantes.<sup>35</sup>

El Consejo Federal ha traído a su ámbito documentos presentados a la *“XII Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado”* celebrada en Buenos Aires en el año 2010.

Es un documento elaborado por encargo del CLAD para su presentación a la aludida Cumbre Iberoamericana. El documentos establece las *“Bases para una Estrategia*

<sup>32</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actas/paginas/acta\\_fundacional.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actas/paginas/acta_fundacional.html)

<sup>33</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actas/paginas/acta\\_modificatoria.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actas/paginas/acta_modificatoria.html)

<sup>34</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Declaracion\\_Calidad.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Declaracion_Calidad.pdf)

<sup>35</sup> Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/documentos.html>



de Interoperabilidad”, en cuyo contexto se refiere a la gobernanza de interoperatividad para el gobierno electrónico<sup>36</sup>

Se analizan distintos tipos de “interoperabilidades” (técnica, semántica y organizativa); siendo relevante, a los fines del presente trabajo, la “interoperabilidad organizacional” por la que se pretende superar obstáculos organizativos y generar los procesos inter e intra-organizativamente para lograr servicios de gobierno electrónico que involucren dos o más agencias gubernamentales.

Se distinguen en el trabajo cuatro niveles de interoperabilidad organizativa a saber: a) interoperabilidad intra-administrativa (dentro de una unidad organizativa); b) interoperabilidad horizontal (entre administraciones de un gobierno); c) interoperabilidad vertical (entre distintos niveles de gobierno de un mismo país-local, provincial, nacional); y d) interoperabilidad regional o transfronteriza (administraciones de diferentes países).

El trabajo desarrolla los conceptos y las propuestas para una gobernanza de la interoperabilidad en el campo del gobierno electrónico. Ella refiere, entre otros aspectos a generar acuerdos entre gobiernos y actores responsables, para identificar y remover las potenciales barreras para el gobierno electrónico entre las diferentes agencias gubernamentales.

En el mes de diciembre de 2010 se celebró una Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de la Función Pública, oportunidad en la que se aprobó, para impulsar la modernización pública de las respectivas administraciones y con el objeto de brindar un servicio de calidad homogénea, el “Acuerdo Federal para la Gestión Pública”.

El Acuerdo Federal reconoce al consenso, como el sistema de vinculación de partes y, sobre esa base, aprobó las metas que las administraciones públicas nacional, provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires se comprometen a alcanzar en el período 2010-2016, para lograr una respuesta institucional homogénea de las Administraciones Públicas y mejorar su relación con la ciudadanía<sup>37</sup>

Para la mejora de la calidad de la gestión, sobre la base del aludido consenso que los vincula, se apoya en los siguientes cinco ejes :a) existencia de unidad administrativa con competencia en gestión pública; b) optimización de los procesos de gestión, con incorporación de tecnologías de la información con inclusión social; c) servicios civiles profesionales y estables; d) capacitación y formación de los trabajadores y trabajadoras de la Administración; y e) plan nacional de gobierno electrónico.(Tercero)

En el contexto del acuerdo las partes se comprometen de propiciar las normas específicas para el cumplimiento del acuerdo federal. (Cuarto).

<sup>36</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/ESTRATEGIA\\_INTEROPERABILIDAD\\_2010.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/ESTRATEGIA_INTEROPERABILIDAD_2010.pdf)

<sup>37</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actas/docs/Acta\\_1era\\_Asamblea\\_Extraordinaria\\_2010.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actas/docs/Acta_1era_Asamblea_Extraordinaria_2010.pdf)



Por otra parte, en el ámbito nacional, por conducto de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG), de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se difunden e impulsan también documentos del CLAD, como la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública.<sup>38</sup>

En el ámbito de la aludida oficina nacional, se impulsa el cometido normativo del decreto nº229/2000 que contiene la *"Carta Compromiso con el Ciudadano"*<sup>39</sup>

La Carta se estructura sobre el reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores y usuarios del art. 42; la ley de procedimientos administrativos nacional nº19549 y los decretos PEN que establecen pautas para la atención al público; estableciendo en su art. 3º, como reafirmación, un serie de derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública Nacional.

#### 4.3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LAS FACULTADES CONCURRENTES Y LA TUTELA DEL CIUDADANO. EL ESPACIO DE INTERGOVERNABILIDAD OBLIGATORIO.

##### 4.3.1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

La Administración local en la Argentina, en términos generales, tiene a su cargo las necesidades sociales, materiales y culturales de sus ciudadanos.

Es de su competencia, en sustancia, la materia de organización administrativa y el modelo gestión, la regulación del transporte y el tránsito público; la construcción y urbanización; la planificación y regulación urbana; la limpieza del municipio y el cuidado de los espacios públicos; las habilitaciones en materia de derechos de libertad para ejercer actividades comerciales; la construcción de obras y la prestación de servicios de su competencia

La Municipalidad de Santa Fe, según información relevada, es una municipalidad de primera categoría que cuenta con 415.345 habitantes conforme al censo de población del año 2010.

Tiene en marcha un plan de desarrollo con vistas a construir una ciudad con proyección de futuro, bajo premisas de la transparencia, la calidad institucional y la participación ciudadana. Las políticas se estructuraron en el año 2007 sobre cinco ejes: Estado y Gobierno Local; Planeamiento Urbano Ambiental; Producción, Empleo y Crecimiento Económico; Educación Ciencia y Cultura; e inclusión social. En el año 2011 se plantean, sobre dicho Plan; nuevos desafíos anclados en 10 metas para la ciudad del 2020; siendo

<sup>38</sup> Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta\\_compromiso/paginas/documentos.htm#ci](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/documentos.htm#ci)

<sup>39</sup> Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm>



una de esas metas la de una “ciudad que funciona con un gobierno moderno, transparente y participativo”.

En el sentido expuesto el proceso de calidad de la gestión se propone sobre el cambio en la organización fundado en la nueva perspectiva de “el acercamiento de la administración local al ciudadano, la transparencia de la gestión, la incorporación de nuevas tecnologías y la recuperación de los espacios verdes, culturales, comerciales, turísticos e históricos de la ciudad.

En sintonía con lo aconsejado en el ámbito multilateral del CLAD y en el ámbito endonacional, entre otros aspectos se: a) incorporó la Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado, a la estructura organizacional del Departamento Ejecutivo Municipal<sup>40</sup>, dotándola de la estructura necesaria<sup>41</sup>; b) Sindicatura Municipal para control interno; c) Dirección de Comunicaciones con competencia en Comunicación con el Ciudadano; d) Escuela Superior de Administración Pública Municipal; e) Programas como el Programa de Comunicación con el Ciudadano, el Programa de Municipio Digital, y el Programa de Mejoramiento de la Función Pública; f) Se creó un el Sistema de Atención Ciudadana una serie de servicios web que pueden gestionarse a través del Portal del Gobierno de la ciudad<sup>42</sup>; g) se puso en marcha un Proceso de Descentralización dirigido a la eficacia y cercanía territorial integral con el ciudadano<sup>43</sup>; h) reguló el Derecho al Acceso a la Información Pública <sup>44</sup>; i) Declaración Jurada Patrimonial de Funcionarios y Empleados <sup>45</sup>; j) sistema de expedientes municipales ( SIEM) con acceso por la página web; k) Registro de Funcionarios y Empleados <sup>46</sup>; l) Registro de Inspectores y Verificadores del poder de policía en calle <sup>47</sup>; j) convenios con organizaciones o universidades en materia de transparencia <sup>48</sup>; y, por último y entre otros aspectos, k) se diseñaron mecanismos de evaluación de resultados y de generación de procesos dinámicos de reformas.

#### 4.3.2. LAS FACULTADES CONCURRENTES Y EL ESPACIO DE INTERGOVERNABILIDAD OBLIGATORIO.

El Gobierno local comparte, a su vez, competencias con otros niveles de gobierno endonacional, como lo son el provincial y nacional. Ello en materias como la educación

<sup>40</sup> Ordenanza Municipal n°11.437/2008

<sup>41</sup> Ordenanza Municipal n°11.829/2011

<sup>42</sup> Disponible en: <http://santafeciudad.gov.ar/index.html>

<sup>43</sup> Ordenanza Municipal n°11513

<sup>44</sup> Ordenanza Municipal n°11.450/2008

<sup>45</sup> Ordenanza Municipal 10.933 y decretos DMM 202/03 y 1105/10

<sup>46</sup> DMM 423/201

<sup>47</sup> DMM 02665/12

<sup>48</sup> DMM 1019/09; DMM 01604/2012; DMM 01538/2012; DMM 1539/2012; 01542/2012; 01540/2012



y la cultura, la salud pública, el medio ambiente, el turismo, el deporte y recreación, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, el fomento de la producción; el fomento productivo; la promoción del empleo y la inclusión social.

Este trabajo es complementario de dos trabajos anteriores de abordaje necesario. Uno de los trabajos contiene una propuesta de descubrimiento de una regla jurídica constitucional que impone la actuación conjunta de las administraciones públicas en sede administrativa; y el otro es sobre el *“procedimiento administrativo multidimensional” como una técnica del “derecho administrativo multidimensional”*, para atender interadministrativamente y en red los núcleos de los derechos humanos o fundamentales <sup>49</sup>. Este último es resultante de la continuación de un trabajo anterior <sup>50</sup>.

La regla jurídica propuesta como susceptible de ser descubierta y reconocida, es el *“principio constitucional de actuación conjunta”* de los distintos niveles de gobierno para atender los núcleos de los derechos humanos o fundamentales. Un imperativo jurídico que obliga a actuar en sede administrativa para tutelar conjuntamente o en red derechos fundamentales. Es ello, como dije en la introducción, un campo de intergubernabilidad obligatorio donde las Administraciones endonacionales deben responder obligatoriamente frente a la persona humana afectada en el núcleo existencial de sus derechos fundamentales.

En los otros trabajos, analizo la actuación conjunta o la intergubernabilidad de tres niveles de gobierno, en materia de : a) patrimonio cultural de dos inmuebles de la ciudad Santa Fe ( Estación Ferroviaria Belgrano y el Correo Central-); b) medio ambiente ( contaminación cuenca río Matanza-Riachuelo); y c) un conflicto en materia de pueblos originarios ( Comunidad Com-Caia).

En sustancia estoy sosteniendo que existe, en el derecho, un espacio de convergencia obligatorio o imperativo de los distintos niveles de gobierno endonacional, para actuar de modo conjunto frente a núcleos centrales de derechos humanos o fundamentales.

De esta manera, puede inferirse, que en materia de facultades concurrentes de los distintos niveles de gobierno , pueden actuar de distinta manera: a) de manera individual ( Administrativamente por sí solos) ; b) de manera interadministrativa concertada ( por medio del consenso); o c) de manera interadministrativas conjunta o imperativa ( por mandato de la regla jurídica).

<sup>49</sup>REYNA, Justo REYNA, Justo. Fundamentos del *Op. cit.*; \_\_\_\_\_.El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, nº 50, Belo Horizonte, Fórum, p. 131-169, out./dez. 2012.

<sup>50</sup>REYNA, Justo José. Las Facultades Locales sobre los Establecimientos de Utilidad Nacional. Facultades Locales Concurrentes. A propósito de inmuebles públicos de valor cultural en la ciudad de Santa Fe. **Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento**, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: RAP. p. 391.



En el último supuesto estamos frente al núcleo existencial de los derechos humanos o fundamentales de un ciudadano o grupo de ciudadanos afectados particularmente en un caso concreto. Es decir, que estamos frente a una exigible e irrenunciable centralidad de la persona humana y su dignidad, que funciona como el verdadero fundamento y límite del modelo estatal del Estado democrático de Derecho-.

Es un espacio de convergencia jurídica, que se concreta en el armado y puesta en funcionamiento de redes interadministrativas. Las redes constituyen una pequeña totalidad, por medio de la cual se desarrolla la intergubernabilidad obligatoria. El procedimiento administrativo multidimensional es la técnica de organización y puesta en funcionamiento de la red interadministrativas.

En ellas se encuentran distintas Administraciones Públicas, que traen al espacio común, las fracciones de sus ordenamientos jurídicos administrativos aplicables al caso ( normas de organización, de acción, o de control; elementos personales seleccionados; bienes materiales o infraestructura elegida; etc ), .

No vienen las Administraciones al espacio jurídico, con todo su derecho administrativo y organización administrativa, sino que convergen las Administraciones Públicas endonacionales, sólo con una pequeña porción de su totalidad; es decir con algunas partes de sus respectivas dimensiones jurídicas.

La red es por tanto una pequeña totalidad, vinculada a las respectivas dimensiones jurídicas que la nutren. Se compone con elementos jurídicos desgajados de aquellas dimensiones, que fueron considerados como prevalentes sobre otros elementos que quedaron fuera de la convergencia.

He denominado a ese espacio jurídico de convergencia imperativo, nutrido por derechos administrativos de distintas dimensiones jurídicas endonacionales ( nacional, provincial y local), como *"espacio jurídico multidimensional"*; constitutivo él de un *"derecho administrativo multidimensional"* ( derecho del caso).

## 5. LA PROPUESTA

Las reformas de las Administraciones Públicas en este nuevo siglo XXI, no deben anclarse exclusivamente en técnicas administrativas, gerencialistas, de programas/resultados y fiscalistas, generadoras de los modelos generales o particulares, estructurados y cerrados, de apoyatura exclusiva en la primacía de la ley.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Un ejemplo de unidades de administración intragubernamental, gerencialistas, por resultados, profesionales, flexible e integrativa puede ser el de la Provincia de Santa Fe. Ella generó una unidad de organización con desconcentración para la tutela de intereses jurídicos transversales que involucraban a la Nación y Provincia. El decreto de creación fue el decreto n° 2238/04, ampliando sus competencias por los decretos n° 243/06 y n° 2748/06. Ella estaba presidida por una funcionaria política e integrada por funcionarios de carrera de capacitación considerada como relevante en materia administrativa, jurídica, contable, financiero y de ingeniería y con alta experiencia en el nacimiento y ejecución del contrato de concesión para la el servicio de aguas y cloacas de la Provincia. Se flexibilizaron las relaciones de empleo con nuevas funciones, se asignaron



Las reformas deben proyectarse hacia la apertura de las fronteras rígidas de las organizaciones administrativas, generando modelos flexibles, integrativos, participativos y aptos para las cambiantes exigencias de lo contemporáneo y del desarrollo de la dignidad humana. El documento del trabajo inherente al CLAD sobre *“La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica”*, nos propone, en tal sentido, en sus 4 secciones una administración íntegra; imparcial; socialmente comprometida, eficaz y efectiva; y, por último legitimada democráticamente ( vid. Supra 4.1.8.).

La coconstrucción dinámica entre todos los actores públicos convocados y sobre principios de democracia participativa ( legitimación democrática ) , es la técnica para establecer la organización y las modificaciones permanentes de la misma, en función de los resultados de la misma y de los fines involucrados. Los trabajos de la profesora Waisbrod sobre la coconstrucción ( vid supra 2.1.) y sus referencias a la aplicación al método, de las ideas de las teorías críticas e interpretativas provenientes del campo de la educación y de la psicología evolutiva ( vid. Supra 2.2.) son importantes para la concepción del proceso dinámico de coconstrucción. Lo mismo debe sostenerse en relación a lo sostenido en el punto 2.2. sobre la aplicación del método de la dirección al campo del derecho administrativo contemporáneo.

La Administración Pública, de este nuevo siglo debe: considerar su proceso histórico; ser profesional; democrática; tecnológica; lograr resultados para el desarrollo; y; por último ser dinámica y adaptativa. Debe desarrollar una capacidad inherente al modelo, de adaptación a las necesidades públicas surgidas de los diagnósticos, de la ponderación de los resultados, o de las nuevas necesidades surgidas de una sociedad cada vez más integrada, tanto en los distintos niveles endonacionales como en el plano internacional; siendo ello inexorable en el campo de la centralidad de la persona humana. El documento del CLAD sobre *“La gestión pública iberoamericana para el siglo XXI”* ( vid. Supra 4.1.7), es un documento central para la concepción contemporánea de la Administración Pública, en tanto nos trae a reflexión: a) el legado histórico de la Administración Pública Latinoamericana; b) la trayectoria reciente de la gestión pública; y c) la agenda modernizadora de la gestión pública del siglo XXI ( democratización, profesionalización; nuevas tecnología de gestión; resultados orientados al desarrollo; y mecanismos de gobernanza que impulsen dinámicas intra e intergubernamentales por medios de redes)

---

las compensaciones económicas por ellas, se fijaron objetivos y se ampliaron los mismos en función del desarrollo de las actividades. Emitió actas centrales para la rescisión del contrato de concesión celebrado con inversores extranjeros subyacentes al mismo y para la determinación de los daños y perjuicios sufridos por la Provincia con motivo del incumplimiento de la concesionaria y de los inversores extranjeros a sus compromisos contractuales; para el establecimiento del modelo prestacional transitorio luego de la rescisión del contrato; para la defensa jurídica y técnica de la Nación Argentina ante un arbitraje internacional tramitado ante el CIADI (caso ARB 03/17). En el desarrollo de su actividad, entre otros aspectos, determinó por medio de actas emitidas, un criterio y los montos de los daños y perjuicios, aconsejando que se intime a los deudores a los fines de evitar la prescripción de los créditos del erario público.



De esa manera, tal como surgen de los documentos aludidos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD –, nos llevan a una Administración Pública que debe construirse y reconstruirse de modo general, sobre la premisa de su carácter instrumental para un nuevo modelo de gestión pública de servicio al ciudadano, participativa o de proximidad a la sociedad, de tutela de los derechos humanos y fundamentales y de inclusión social; ello no sólo por cuestiones de desarrollo sino también por constituir un imperativo del propio Modelo de Estado Social y Democrático de Derecho.

Se observa en el desarrollo del proceso iberoamericano una propuesta general de armonización de la transformación del Estado claro y contundente, en orden a la generación de Administraciones Públicas aptas y adaptativas al entorno; todo sobre la premisa de la centralidad de la persona humana. En este sentido de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (4.1.1.) puede inferirse la exigencia de una Administración profesional, que incorpore valores y resultados con rendición de cuentas, flexible en su organización y gestión, que promueva el diálogo y la participación, impulse políticas de inclusión social. El Código Iberoamericano del Buen Gobierno, se explaya más sobre los compromisos en orden a la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión y del respeto de los derechos humanos ( 4.1.2.). La Carta Iberoamericana contiene compromisos, entre otros, en orden a la inclusión digital y a la infoalfabetización

La centralidad de la persona humana puede inferirse, en el proceso iberoamericano, entre otros, de la Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública (4.1.4.), que la caracteriza a ella, como dije, como una *“cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, con justifica, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos”* (epígrafe 2). También puede ser inferida de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de la Administración en relación con la Administración Pública (4.1.6.), en tanto ella consagra expresamente a la centralidad del ser humano como principio y fin del Estado; y, en ese contexto, al Derecho a la Buena Administración como una obligación estatal de promover los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, fijando la compromiso de las Administraciones de hacer posible el libre y solidario desarrollo de la persona en la sociedad.

La buena administración, conforme a lo expuesto en párrafos precedentes, tiene una triple funcionalidad según lo siguiente: a) es un principio aplicable a la Administración Pública y al Derecho Administrativo; b) es una obligación de la Administración Pública derivada del Estado Social y Democrático de Derecho; y c) es un derecho fundamental de la persona a su libre y solidario desarrollo.

En definitiva, se observa un proceso de armonización general con recomendaciones para generar Administraciones Públicas, sobre unidades de organización profesionales de fuerte capacitación, participativas, de modernización por aplicación de las



tecnologías de la comunicación y de la revalorización de los funcionarios de empleados de calle, de los que están en contacto directo con el ciudadano que deben interactuar de manera dinámica y permanente con los funcionarios superiores sean ellos de carrera o político.

No he observado en los distintos documentos y trabajos una preocupación o centralidad en generar unidades de organización cuya competencia funcional se dirija al ámbito específico de la intergubernabilidad obligatorio, entre los distintos niveles de gobierno para la defensa de los núcleos de los derechos humanos o fundamentales de las personas humanas.

Esta aludida *“intergubernabilidad obligatoria”* puede ser inferida del trabajo que he publicado – ya referido –, donde propuse la creación imperativa de redes interadministrativas de sustrato participativo, por medio de la cual se organizaba y ponía en funcionamiento una organización especial – para un caso – que convocaba a todos los actores a atender el núcleo existencial de los derechos fundamentales afectados. La organización y puesta en funcionamiento de la red, la propuse sobre la noción del *“procedimiento administrativo multidimensional”*; y el régimen jurídico resultante lo propuse como *“Derecho Administrativo Multidimensional”*.

El *“principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales”*, es la regla jurídica, es el imperativo jurídico que impone repensar la organización administrativa y la necesidad modulación para el armado de la red interadministrativas; siendo ella un ámbito de *“intergubernabilidad obligatorio”*. Es un mandato del orden jurídico que las Administraciones no pueden desoír so pretexto de silencio u oscuridad de leyes formales de los distintos niveles endonacionales.

Es decir que, en el plano jurídico endonacional, debe sostenerse la existencia de un espacio jurídico de convergencia obligatorio de los distintos niveles endonacionales de gobierno para proteger al ciudadano en casos particulares vinculados a la satisfacción de sus derechos fundamentales.

Los distintos niveles deben actuar conjuntamente para atender el núcleo existencial de los derechos humanos fundamentales protegidos constitucionalmente. Propuse al efecto, como dije, modelos administrativos en red, flexibles y abiertos a otros niveles de gobierno o institucionales y a la participación ciudadana. Muchas veces las Administraciones endonacionales provinciales y nacionales, se mantienen inactivas frente a la urgencia de la persona humana, en razón de ser el orden local el que enfrente directamente el problema por su cercanía con él.

La tutela del núcleo existencial de la persona humana por medio de la intergubernabilidad obligatoria es, de este modo, una manda inherente a la centralidad de ella protegida a nivel constitucional.

Formulo como primer propuesta, en función de todo lo expuesto, lo siguiente: una reforma de las Administraciones locales para que se generen en su ámbito unidades de



organización – gobernadas por principios de flexibilidad en su organización, por los del gobierno electrónico, participativas y conforme a las exigencias contemporáneas de reforma de la Administración pública –, con competencia específica y central en materia de intergubernabilidad para la tutela de los núcleos existenciales de los derechos humanos y fundamentales.<sup>52</sup>

Es hora de generar unidades administrativas locales, por ende, con competencia específica y central en el espacio jurídico de convergencia de las distintos niveles endonocionales para la tutela del núcleo de los derechos humanos, por medio de redes interadministrativas.

El proceso iberoamericano para la reforma de las Administraciones Públicas nos lleva a que esas unidades especiales de intergubernabilidad, deben diseñarse como aptas para una absorber una transversalidad horizontal y vertical en todos los niveles de gobierno; con flexibilidad organizacional y de las relaciones de empleo; con las premisas del gobierno electrónico; y siendo una base dinámica para una administración pública con capacidad de respuesta eficiente y eficaz frente al ciudadano.

Un proceso de reforma de las Administraciones locales que promueva la dignidad humana, generando procesos sustentados en premisas de flexibilidad en la organización, de transversalidad, y de participación ciudadana.

La Administración local, es el espacio jurídico base de la propuesta, por las razones que seguidamente expongo. Ella es la Administración más próxima a la persona humana. En ella se asientan, desarrollan y estimulan los distintos movimientos sociales, asociaciones de defensa de intereses, bienes o valores protegidos constitucionalmente relacionados a esa comunidad local.

La cercanía de la Administración local con los derechos fundamentales del hombre la convierte en la Administración más apta y donde de manera imperiosa es que se debe instituir y promover reformadas administrativas destinadas a la armonización y sincronización del gobierno y la sociedad para la tutela de los derechos humanos.

Formulo como segunda propuesta, complementaria de la primera, la siguiente: la gestión pública local debe desplegarse a nivel endonocional impulsando el cometido de la intergubernabilidad para la defensa de los núcleos de los derechos fundamentales; teniendo en cuenta para ello que son todos los niveles de gobierno (y no sólo la Administración local) , quienes deben responder frente al ciudadano afectado.

---

<sup>52</sup> Es decir, que puede pensarse en modelos contruidos sobre el ejemplo de la cita anterior , pero que se les incorpore una mayor flexibilidad, de modo que puedan adaptarse o relacionarse, por un lado, con la ciudadanía; y, por el otro, con unidades de organización semejantes de las otras Administraciones Públicas Nacionales que generen las modificaciones para el espacio de actuación conjunta para la transformación del Estado para el desarrollo.



Las presentes propuestas, por lo tanto, no refieren sólo al campo organizacional de la generación de la unidad organizacional, sino también al campo de la gestión pública endonacional.

Siendo la gestión pública local la más cercana al ciudadano, ello acarrea la necesidad de que sea el gobierno local, quien deba impulsar el cometido de la intergubernabilidad para la defensa de los núcleos de los derechos fundamentales; sobre todo teniendo en cuenta que todos los niveles de gobierno (y no sólo la Administración local) , son quienes deben responder frente al ciudadano afectado.

Las propuestas de este trabajo, de este modo, tienen como objetivo generar un espacio organizacional y de gestión pública de intergubernabilidad, para que todos los sujetos públicos asuman su responsabilidad frente al núcleo de los derechos humanos mínimos o fundamentales de la persona humana; y que ninguno de ellos pueda esconderse en sus responsabilidades frente al ciudadano por razones de federalismo dual o competenciales formales.

Es un espacio organizacional de las Administraciones Públicas y de su gestión interadministrativa, que permitirá ordenar los compromisos y obligaciones estatales endonacionales frente a la persona humana; y que la ciudad deje de atender sola o de manera independiente las necesidades existenciales de sus ciudadanos que a ella le reclaman directamente por ser la Administración más cercana, a pesar de que las responsabilidades frente a la exclusión social recaen sobre todos los niveles endonacionales.

La exclusión social es, en términos generales, la resultante de la formulación de planes políticos o de gobierno del gobierno federal desplegados, en la década final del siglo pasado sobre premisas neoliberales. Ellas fueron consideradas en su momento como la mejor opción de progreso; siendo que, sin embargo, las consecuencias negativas de esos modelos explotan y se reclaman de manera directa al gobierno local.

La Administración local, más allá del alcance de las competencias que se les hubiere asignado en el orden endonacional, deben ser los actores principales de estos procesos de cambio focalizados al desarrollo, la inclusión social, y, por ende, a la tutela de los derechos fundamentales en los términos, que manda nuestra Constitución Nacional y los compromisos internacionales relacionados a los derechos humanos y a los de incidencia colectiva. Deben ser los actores principales pues a nivel nacional e iberoamericano, como hemos visto, se están marcando los lineamientos de una manera contundente.

Nadie como la Administración local está en mejores condiciones para realizar los relevamientos, diagnósticos y la generación del movimiento , para que todos los actores públicos y privados responsables del cometido se integren, en función de la tutela de los derechos ciudadanos fundamentales y para lograr el desarrollo e inclusión social de manera plena.



Es el ámbito endonacional principal o primario para generar las reformas administrativas consiguiendo modelos adaptativos, flexibles, abiertos e integrativo y para impulsar la gestión conjunta de los distintos niveles de gobierno.

En resumen, la inclusión social para el desarrollo exige, de las Administraciones locales que desarrollen un proceso de reforma en sus estructuras administrativas en aras a generar unidades de organización profesionales, flexibles, participativas, gobernadas por pautas de gobierno electrónico y con competencia en materia de intergubernabilidad, por medio de redes interadministrativas, donde se desarrolle el espacio de convergencia obligatoria con los otros niveles de gobierno para la tutela del núcleo central de los derechos humanos o fundamentales.

El Gobierno local, de esta manera, es quien debe convocar a todos los actores públicos y privado invitados por sus componentes prevalentes o claves para la tutela especial de derechos humanos o fundamentales, por medio de redes. Es ello un imperativo, no sólo del modelo de gestión pública impulsado a nivel iberoamericano; sino también, y lo que es jurídicamente relevante, por una exigencia del ordenamiento jurídico constitucional de centralidad de la persona humana, del modelo de Estado Constitucional de Derecho y de su derivado principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos humanos.

Una administración pública, en sustancia, idónea e integrativa como para canalizar eficazmente la nueva gestión pública, que incluye las múltiples relaciones jurídicas intergubernamentales o multiniveles y con participación ciudadana; es decir una Administración Pública del siglo XXI y, como tal, íntegra, imparcial, eficaz y legitimada, para la defensa del núcleo existencial de los derechos fundamentales.

## 6. REFERENCIAS

BALLBÉ, Manuel; CABEDO, Yaiza. La necesidad de administraciones reguladoras en Latinoamérica para prevenir los ataques especulativos, los riesgos financieros y la defensa de los consumidores. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**; nº 57, out.2013, Caracas, p. 1-18. Disponible en: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/057-Octubre-2013/Ballbe.pdf/view>>.

BONIFACIO, José A. La Reforma del Estado y de la Administración Pública: una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques. In: KRIEGER, Mario. **Estado y Administración Pública**: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública. Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 125-166.

DINIZ, Eli. Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia. In: BINETTI, Carlo. CARRILLO-FLÓREZ, Fernando. **¿Democracia con desigualdad?** Una mirada de Europa hacia América Latina. New York: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea – Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, 2006. p. 255-278.



FELCMAN, Isidoro; BLUTMAN, Gustavo. VELÁZQUEZ, Rocío. Cultura Organizacional en la Administración Pública. El impacto del Big Bang paradigmático. In: KRIEGER, Mario. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública**. Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 213-242.

KRIEGER, Mario J. Los modelos de gestión pública. In: \_\_\_\_\_. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública**. Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 187-211

PANDOLFI, Lionel. GOMEZ, Florencia. El desarrollo socioeconómico en la formación y evolución del Estado Argentino. In: KRIEGER, Mario. **Estado y Administración Pública: perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública**. Buenos Aires: Errepar, 2013. p. 99-124

REYNA, Justo José. Las Facultades Locales sobre los Establecimientos de Utilidad Nacional. Facultades Locales Concurrentes. A propósito de inmuebles públicos de valor cultural en la ciudad de Santa Fe. **Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento**, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: RAP. p. 391.

REYNA, Justo José. El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, nº 50, Belo Horizonte, Fórum, p. 131-169, out./dez. 2012.

REYNA, Justo José. Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, nº 55, Belo Horizonte, Fórum, p. 23-50, jan./mar. 2014.

VOBKUHLE, Andreas. Sobre el método del Derecho Administrativo. In: BAMES, Javier (ed.). **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Derecho Global, 2012. p. 145-188.

WAISBROD, Laura. Bases constructivistas para un modelo de intervención y desarrollo organizacional. In: KRIEGER, Mario. **Estado, políticas y gestión pública en tiempos del Bicentenarios**. Buenos Aires: Fundación Unión; Buenos Aires; 2009. p. 287-307.