

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 14 | n. 3 | setembro/dezembro 2023 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Organización administrativa para la innovación*

Administrative organization for innovation

Analía Antik**

Universidad Nacional de Rosario (Rosario, Argentina)

analiaantik83@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-1625-5715>

Recibido: 13/08/2023

Received: 08/13/2023

Aprovado: 17/12/2023

Approved: 12/17/2023

Resumen

El Derecho de la organización administrativa es el que debe reflejar el “orden de interés general” al que se debe tender siempre. Alguna doctrina entiende que como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las del sector privado, por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa. Otra visión, habla de la combinación entre capacidad burocrática, señales del

Como citar este artículo/How to cite this article: ANTIK, Analía. Organización administrativa para la innovación. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 3, e242, set./dez. 2023. doi: 10.7213/revdireconsoc.v14i3.31197

* Texto ampliado que toma como base el capítulo “Organización administrativa para una gestión pública inteligente” en La Administración del Estado desde la Constitución, Tirant lo Blanch, Santiago de Chile, 2023 y la conferencia inaugural dictada en el XI Congreso de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Curitiba, Brasil, 29 y 30 de mayo de 2023.

** Profesora Asociada Ordinaria de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Rosario (Rosario, Argentina). Doctora en Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Directora de la Maestría en Derecho Público de la UNR. Docente estable de la mencionada Maestría y de las Carreras de Especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción, en Derecho Administrativo y en Derecho Sucesorio de la UNR.

mercado y la democracia deliberativa. El carácter estático de la dogmática tradicional del Derecho de la organización contrasta con una variedad de fenómenos que se han ido produciendo en la práctica de la organización y que se han reflejado en la legislación. Como fuera, debemos poner atención en que el tema debe discernirse entendiendo que las estructuras deben pergeñarse para resolver problemas públicos. Gran parte de las demandas de cambio y adaptación a las que están sometidas las Administraciones modernas se solucionan con medidas organizativas. De esta manera, las organizaciones pueden asumir, transformar y transmitir múltiples demandas de intervención. Resulta relevante en este estudio, la organización de un sistema de control entrenado para detectar las desviaciones de los funcionarios y proponer soluciones para hacer posibles políticas tendientes al fortalecimiento de los derechos fundamentales, lo que por otra parte coadyuva a la ejecución adecuada de las políticas públicas. En el contexto señalado, se analizan modelos como la "redarquía" y el "Hexágono de Innovación Pública".

Palabras clave: organización administrativa; innovación; redarquía; hexágono de innovación pública; Administración Pública.

Abstract

The Law of the administrative organization is the one that must reflect the "order of general interest" to which it must always tend. Some doctrine understands that since public organizations have the same needs as those of the private sector, about achieving their objectives in an effective and efficient way, it is accepted that their most operational areas can and should be nourished by knowledge, tools and advances in organizational. Another vision speaks of the combination between bureaucratic capacity, market signals and deliberative democracy. The static character of the traditional dogmatics of the Law of the organization contrasts with a variety of phenomena that have been taking place in the practice of the organization and that have been reflected in the legislation. As it was, we must pay attention that the subject must be discerned understanding that the structures must be devised to solve public problems. A large part of the demands for change and adaptation to which modern Administrations are subjected are solved with organizational measures. In this way, organizations can assume, transform and transmit multiple demands for intervention. It is relevant in this study, the organization of a control system trained to detect the deviations of officials and propose solutions to make possible policies tending to strengthen fundamental rights, which on the other hand contributes to the adequate execution of public policies. In the indicated context, models such as the "redarchy" and the "Public Innovation Hexagon" are analyzed.

Keywords: administrative organization; innovation; redarchy; public innovation hexagon; Public Administration.

Sumario

1. Introducción. 2. La burocracia ideal weberiana. 3. Intentos de superación del burocratismo. 4. Modelos tradicionales utilizados en la organización administrativa. 5. Hacia modelos innovadores de organización administrativa. 6. Epílogo. 7. Referencias.

1. Introducción

En el presente trabajo, partiendo del modelo ideal burocrático weberiano, nos adentraremos en el examen de su desviación hacia el burocratismo, proponiendo diseños más adecuados para una gestión pública inteligente¹ (Rivero Ortega, 2017, p. 143).

Lo concebimos desde la profundización teórica que venimos realizando sobre el tema desde hace varios años, pero también desde la experiencia alcanzada en la función pública ejercida en diversos ámbitos.

Es precisamente el Derecho de la organización administrativa el que debe reflejar ese “orden de interés general” al que se debe tender siempre. Este Derecho, se constituye a partir de tres elementos: formas jurídicas, divisiones o clasificaciones características o sistematizadoras y determinados principios jurídicos materiales (Schmidt-Assmann, 2003. p. 252).

Mintzberg (1991, p. 113), refiere a las seis partes básicas de la organización: núcleo de las operaciones², ápice estratégico³, línea intermedia⁴, tecnoestructura⁵, apoyo administrativo⁶ e ideología⁷.

Por su parte, Ramió (1999, p. 35), comenta que la literatura organizativa sostiene dos puntos de vista divergentes: universalidad y especificidad de las organizaciones⁸.

¹ Los datos, su conversión en conocimiento y su difusión en red son presupuestos del concepto de inteligencia, entendida como memoria de trabajo aplicable a la resolución de problemas. Proyectando estas teorías sobre la organización y los procedimientos de la Administración pública, sabremos cómo conseguir la información y convertirla en conocimiento aplicado, para ponerlo en valor (Rivero Ortega, 2017, p. 143).

² Personas que desempeñan el trabajo básico de proveer servicios.

³ Que cuenta con un administrador de tiempo completo que ocupe de vigilar la totalidad del sistema.

⁴ Conformada por una jerarquía de autoridad entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico.

⁵ Al volverse más compleja la organización, se requiere de otro grupo de personas a quienes Mintzberg llama los analistas. Estas personas también desempeñan tareas administrativas –planean y controlan de manera formal el trabajo de otros– aunque de diferente naturaleza, con frecuencia se les denomina “staff”.

⁶ Son las unidades administrativas de diversos tipos para proveer varios servicios internos.

⁷ Abarca las tradiciones y creencias de una organización y es lo que la distingue del resto de las organizaciones e infunde cierta vida en el esqueleto de su estructura.

⁸ La primera postura considera que todas las organizaciones son básicamente idénticas: tienen similares elementos, características y problemas. La otra, sostiene que las organizaciones son diferentes y, por lo

Alguna doctrina entiende que como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las del sector privado, por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa (Ramíó, 1999, p. 36).

Otra visión, habla de la combinación entre capacidad burocrática, señales del mercado y la democracia deliberativa (Evans, 2007, p. 165-183).

El carácter estático de la dogmática tradicional del Derecho de la organización contrasta con una variedad de fenómenos que se han ido produciendo en la práctica de la organización y que se han reflejado en la legislación. Ya Ernst Forsthoff había observado esos desplazamientos de los límites y destacado su valor para la organización administrativa en cuanto “institución de trabajo”. Helmut Klages dice, a propósito de la situación actual: “Expresándonos en trazos gruesos, puede decirse que hoy se registra un desplazamiento de la Administración desde el modelo organizativo weberiano, caracterizado por un elevado grado de formalización y centralización y por la estructura jerárquica de la “organización burocrática”, hacia un modelo organizativo “fractal”, caracterizado por ser básicamente informal y descentralizado y por basarse en relaciones de cooperación horizontal y en estructuras reticulares igualmente horizontales (Schmidt-Assmann, 2003, p. 256).

Como fuera, debemos poner atención en que el tema debe discernirse entendiendo que las estructuras deben pergeñarse para resolver problemas públicos.

Tampoco podemos descartar en el análisis, que las organizaciones ya no se miden sólo en el plano clásico de las diversas jurisdicciones que dan marco a la forma de gobierno que se encuentra contenida en los textos constitucionales, sino que aflora en otros tipos de estructuras como pueden ser las regiones supranacionales o internacionales, que desbordan el esquema tradicional de gobierno federal, provincial y municipal (Sotelo de Andreau, 2012, p. 175). También otros modelos propuestos en el marco de la descentralización de funciones, como la creación de consorcios de desarrollo regional (Zuccherino; Rithner, 2007, p. 283 y 311).

Con relación a la organización administrativa, la realidad nos dice que los organigramas no se piensan cabalmente considerando los objetivos de la

tanto, requieren unos análisis específicos y con pocas posibilidades de ser transferidos a otras realidades organizativas.

organización, su cultura, su visión y misión, etcétera, sino que se erigen teniendo en cuenta los cargos necesarios para saldar los compromisos partidarios o asegurar el *staff* de confianza, si bien se destacan las cualidades personales y profesionales de los funcionarios designados.

Esa situación no sólo se da en los órganos compuestos por personal de gabinete, sino también en los inferiores o los que tienen a su cargo funciones habituales y permanentes en la organización.

También, se analizarán los diversos modelos de organización, según la selección propuesta por Ramió, en tanto nos permite desde allí, resignificar el concepto de burocracia bajo el paraguas del principio de buena administración.

Gran parte de las demandas de cambio y adaptación a las que están sometidas las Administraciones modernas se solucionan con medidas organizativas. De esta manera, las organizaciones pueden asumir, transformar y transmitir múltiples demandas de intervención. La complejidad de las organizaciones administrativas exige también un alto grado de complejidad en la dogmática del Derecho de la organización: el estudio no puede limitarse al Derecho de la organización en sentido estricto, es decir a las normas jurídicas que regulan la estructura, la distribución territorial y la competencia de la Administración. Es necesario tener en cuenta igualmente las conexiones con el procedimiento administrativo, el empleo público y el Derecho presupuestario (Schmidt-Assmann, 2003, p. 258).

2. La burocracia ideal weberiana

A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII, se le atribuye la acuñación de la voz *bureaucratie* para referir, en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas. Evidentemente, la palabra burocracia, derivada de *bureaucratie*, lleva implícitos dos componentes lingüísticos: *bureau*: oficina y *cratos*: poder. Por lo tanto, la voz apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo, el término burocracia al decir de otros autores, fue acuñado por el propio Weber, quien lo hizo derivar del alemán *büro*, que también significa oficina. En este sentido, para Weber, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales (Trelles Araujo, 2004).

Max Weber, expuso que los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad, implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizada, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. Este sistema permite que los gobernados puedan apelar, mediante procedimientos preestablecidos, la decisión de una repartición inferior a su autoridad superior. Un alto desarrollo del tipo burocrático lleva a una organización monocrática de la jerarquía de cargos (Weber, 1977, p. 5).

Los estudios de Weber sobre el proceso de racionalización social dejaron una marca indeleble en la discusión teórica de la sociología. Sus análisis históricos sobre las formas de dominación burocrática y sus efectos en la subjetividad, la sociedad y la cultura le dieron forma a un modo particular de dar cuenta de la relación entre racionalidad y poder (Ipar, 2017, 130).

El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su “clase en el poder”, la clase dominante (Trelles Araujo, 2004). Sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

- **Carácter legal de las normas y de los reglamentos:** las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la “estandarización” de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

- **Carácter formal de las comunicaciones:** Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de “formatos” para rutinizar su cumplimiento.

- **Racionalidad en la división del trabajo:** Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Los “puestos” o “cargos” deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente tayloriano de los “tiempos y movimientos”. El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles,

jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

- Impersonalidad en las relaciones de trabajo: se habla de “puestos” y de “funciones”, no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etcétera. Asimismo, el poder de cada persona también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al superior, no en atención a la “persona”, sino al puesto que ésta ocupa.

- Jerarquía bien establecida de la autoridad: En base a la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al “nivel” y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los “roces”, protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesa dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

- Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales: Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.

- Competencia técnica y meritocrática: La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño son vitales en el modelo burocrático.

- Completa previsibilidad del funcionamiento: lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros. La premisa weberiana básica es esta: “El comportamiento

humano laboral es perfectamente previsible” de donde se deducen todas las consecuencias posibles que el modelo burocrático exige.

Weber planteaba las ventajas y desventajas de este tipo de organización.

Entre los beneficios apuntaba que (Weber, 1977, p. 48-50; Weber, 2002, p. 718-735):

- La burocracia planificada es comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio *ad honorem* formalmente no remunerado.

- La burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas.

- La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada, presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos.

- La vinculación al reglamento está en la actualidad tan perfectamente determinada, que la moderna teoría científica admite que la competencia atribuida legalmente a cualquier funcionario para establecer ordenanzas, no le autoriza a decretar normas especiales para cada caso particular, sino que le obliga a limitarse a una reglamentación abstracta.

- Entre los factores puramente políticos influye con especial persistencia, en la tendencia a la burocratización, la reciente necesidad de una sociedad acostumbrada a una pacificación absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección (policía) en todos los sectores.

- Pero sobre todo la burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante. Resolución “objetiva” significa, en primer lugar, resolución “sin acepción de personas”, según reglas previsible. “Sin acepción de personas” es también el lema del “mercado” y de toda prosecución de meros intereses. La imposición consecuente de la dominación burocrática significa la nivelación del “honor estamental”; por tanto, si no se limita al mismo tiempo el principio de la libertad de mercado, el dominio universal de la “situación

de clase”. Si esta consecuencia del dominio burocrático no se presenta siempre paralelamente con el grado de burocratización, se debe a la diversidad de los principios posibles que pueden inspirar la cobertura de necesidades de la comunidad política. Pero el segundo elemento, “reglas previsible”, tiene en la burocracia moderna significación predominante.

Entre las desventajas (Weber, 2002, p. 742-744), se citan:

- La estructura burocrática corre pareja con la concentración de los medios materiales en manos del jefe.

- De modo enteramente análogo, y en otras distintas esferas, la burocratización del gobierno corre pareja con la concentración de los medios administrativos.

- La organización burocrática es influida por factores de la conducta, lo que puede aparejar la distorsión en el logro de los objetivos de la organización.

- La forma burocrática afecta la personalidad de los miembros, ya que alienta la observancia rígida de las reglas y regulaciones por sí mismas, lo que puede desplazar el objetivo principal de la organización. Las normas y reglamentos se transforman de medios en objetivos, se vuelven absolutos y prioritarios. Los medios se vuelven fines. La organización burocrática es endógena y entrópica. Está diseñada para satisfacer sus propios requisitos y no las demandas y exigencias de sus clientes expresadas en forma de necesidades y deseos.

- Los mecanismos burocráticos desarrollan ciertas formas de liderazgo autocrático y de control, que pueden tener consecuencias disfuncionales para la organización. Una fuente de ineficiencia es que siempre toma la decisión el funcionario de más alto rango, independientemente del conocimiento que tenga del asunto.

- El afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, crea volúmenes de trámites y formatos que entorpecen la agilidad de los procesos.

- Se percibe una gran resistencia al cambio, sobre todo cuando la organización se ve obligada a enfrentarse a cambios en su entorno.

Las disfuncionalidades señaladas, llevan a la conformación de otro esquema muy común, que es el burocratismo⁹.

El burocratismo se ha convertido, en las sociedades modernas –según precisamente sociólogos de Venezuela y Cuba–, en una trama perversa, en

⁹ Según la RAE es la influencia excesiva de los funcionarios.

una historia de terror, con tal fuerza e impacto que logra enajenar, obstaculizar, desvirtuar o evitar cualquier tarea u objetivo, por más buena intención que se tenga, por más voluntad que se ponga, por más urgente o planificada que sea la tarea. Hasta la más sencilla idea, puede convertirse en un infierno y terminar teniendo más pasos y escalones que una escalera sin fin. La creación de infinidad de normas y requisitos va dificultando la gobernabilidad y la capacidad de procesar y transmitir las instrucciones adecuadamente en toda la línea de mando, lo que va generando el incremento de la discrecionalidad y la interpretación creativa en cada instancia (parcela o conuco) de la línea de mando. Cuando aumenta la demanda (volumetría), el burócrata colapsa bajo el volumen de la gran cantidad de trámites y procesos acumulados. A esto se le suman todas las indecisiones, errores o la falta de proactividad para buscar soluciones oportunas. En resumen, el colapso total (Canan, 2014).

Weber concibió a la burocracia como la forma más eficiente que podían utilizar de manera efectiva las organizaciones complejas –por ejemplo, las empresas, las dependencias gubernamentales, la milicia– surgida de las necesidades de la sociedad moderna. El punto de vista de la autoridad legal –racional– fue básico para el concepto burocrático de Weber. Se refiere al derecho de ejercer la autoridad en base a una posición. Sugiere que la forma burocrática es el instrumento más eficiente de administración a gran escala que jamás se haya desarrollado, y que la sociedad industrial moderna depende de su uso efectivo. El aspecto destacado del abordaje weberiano está donde la burocracia se ubica en su marco de pensamiento social (Trelles Araujo, 2004).

Pero claro, el modelo weberiano, ha de funcionar en tanto y en cuanto se den determinados presupuestos.

Un mecanismo burocrático, perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pago no sólo es más preciso, sino

con frecuencia, inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración (Weber, 2002, p. 730).

Notamos a diario, que tales presupuestos no suelen sostenerse, al menos en Argentina, donde con cada cambio de gobierno, se modifican las estructuras jerárquicas, se genera vulnerabilidad en la planta profesional, cada vez más “desestabilizada” –ante la aprensión de que ésta adquiera un poder autónomo frente a las autoridades políticas–, se funda una “nueva gestión” porque de la anterior no se encuentran méritos para continuar o sostener determinadas políticas.

3. Intentos de superación del burocratismo

Se han intentado diversos esquemas a fin de resolver los inconvenientes de la organización burocrática y de su desviación, en un entorno cambiante que exige otras tipologías para la atención de problemas públicos complejos.

Forsthoff (1975, p. 36), postulaba que hay que reconocer que con los avances del desarrollo técnico industrial los riesgos de los particulares aumentarán, y que, a escala mundial, se habla ya de la contaminación del océano. Si la expansión técnico-industrial prosigue incontrolada, las consecuencias, a juicio de los expertos, serían imprevisibles. Este peligro puede ser evitado únicamente mediante una instancia organizada que sea lo suficientemente fuerte como para poner límites a la expansión industrial. La posibilidad de que la sociedad industrial se imponga a sí misma, voluntariamente, tales limitaciones son incompatible con las leyes que regulan su funcionamiento, y, por tanto, se trata de una posibilidad utópica.

Con la aglomeración de grandes masas de población en los reducidísimos espacios de las grandes ciudades surgieron para la previsión individual de la existencia, nuevos condicionamientos y exigencias que se hacen notar claramente en la diferenciación entre espacio vital dominado y efectivo. Por espacio vital dominado debe entenderse aquel que le está atribuido de modo tan intenso al individuo que pueda disponer de él o, al menos, que esté facultado para utilizarlo permanentemente. Por espacio vital efectivo se ha de entender aquel en que transcurre efectivamente la existencia de los individuos. El apilamiento espacial de la población, desatado por la industrialización, ha conducido a que el espacio vital dominado por el individuo se redujera extraordinariamente (de la casa familiar, la granja y el taller a la vivienda de alquiler y el puesto de trabajo en

la fábrica), mientras que la técnica extendía, extraordinariamente también, el espacio vital efectivo. Con el espacio vital dominado perdió el individuo las seguridades que habían dotado de cierta autonomía a su propia existencia. Ahora bien, se encontraba predestinado a unas circunstancias que vendrían en ayuda de su indigencia social y que le harían posible la existencia sin un espacio vital dominado: gas, agua, energía eléctrica, alcantarillado, medios de transporte, etcétera. Esta indigencia social es independiente de la fortuna personal. Se presenta de modo eminente para todo aquel que no tiene asegurada su existencia mediante un espacio vital dominado (Forsthoff, 1975, p. 120).

Resulta significativa la categorización que realiza el autor, en torno al espacio vital dominado y el espacio vital efectivo y la consideración sobre la indigencia social, independizada totalmente de razones de clases.

El alcance de los cambios sociológicos descritos es, para Forsthoff de tal magnitud, que impacta directamente a la línea de flotación del Estado liberal de Derecho característico del siglo XIX, exigiendo cambios fundamentales en su estructura y en las tareas que tiene encomendadas. Se gesta así una auténtica transformación del modelo de Estado.

Con posterioridad a la obra de Weber¹⁰, uno de los mayores críticos al modelo burocrático pensado más como ‘deber ser’ que como ‘ser’, fue Robert Merton.

La transformación del ideal burocrático como modelo a un sistema de organización real, pone de manifiesto disfunciones generadas por el choque brusco entre las estructuras y las personas (Ramió, 1999, p. 25).

Explicó –entre otras cuestiones–, la burocracia a través de las teorías del alcance intermedio, por las que una sola teoría de la sociedad “no implica un solo papel, sino una serie de papeles asociados lo cual dan da pie a problemas teóricos distintos y posibilita formular otras hipótesis para la investigación empírica” (Merton, 1964, p. 56.).

Defendía este abordaje, con cita en Hawkins¹¹.

¹⁰ *Economía y sociedad*, publicada en 1921.

¹¹ Una pequeña muestra de asentimiento a la política de la teoría de rango medio ilustrará la base de la resonancia. Al revisar el desarrollo de la sociología en las últimas cuatro décadas, Frank Hawkins concluye que: parece probable que las teorías de rango medio tengan mayor significado explicativo que las teorías sociológicas totales. Aquí se ha hecho mucho en relación con la comunicación masiva, la estratificación de clases, la burocracia, los pequeños grupos de diversos tipos y otros aspectos importantes de la totalidad social. Y luego, en la forma polarizadora de todo o nada, concluye Hawkins puede ser que descubramos que solo eso tiene un valor práctico y realista.

Otro sociólogo y politólogo francés, Michel Crozier (1974), enmarcado en un enfoque neoestructuralista, explica cómo cuatro elementos consustanciales a las burocracias, generan un círculo vicioso que perfila unos sistemas organizativos incapaces de flexibilizar sus estructuras y adaptar sus comportamientos a la demanda de su entorno. Estos elementos son: a) el desarrollo de normas impersonales, las cuales generan en los empleados unas actitudes y comportamientos determinados; b) La centralización de las decisiones, que tiende a concentrar la capacidad decisoria en el vértice; c) el aislamiento entre los distintos niveles jerárquicos, que implica una pérdida de la continuidad y de la visión general de la organización por parte de sus actores; d) el desarrollo de relaciones de poder paralelas (la formalización resulta siempre incompleta, y ante las zonas de incertidumbre aparecen relaciones informales de poder). Estos cuatro factores hay que combinarlos con las relaciones que se establecen entre la cúpula directiva y los subordinados, donde la primera representa la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia y el segundo utiliza el exceso de formalismo para protegerse de la dirección y presionar a favor de sus demandas particulares. Esta relación genera un círculo entrópico con el resultado de un alejamiento paulatino de la efectividad y la eficiencia, y anula la capacidad de respuesta y de innovación del sistema organizativo¹² (Ramíó, 1999, p. 28).

Crozier, define el régimen burocrático de organización como sistema organizacional que en el circuito de errores-informaciones-correcciones funciona mal, y que por esa causa no hay rectificación y adaptación rápida de los planes de actividad según los errores cometidos. La que no llega a corregirse en función de sus errores.

En los años ochenta se habla de un aumento y significación del Estado en el proceso histórico global. Dicha evolución parece hallarse ligada a cuestiones estructurales como, entre otras, la agudización de los problemas fundamentales y la pronunciada vulnerabilidad de las economías de

¹² Para ampliar véase Crozier (1974). Crozier presenta tres hipótesis como conclusión de las vinculaciones entre relaciones de poder y formas de control social. La primera afirma que entre más complejo y dinámico sea el sistema de relaciones de poder, más tenderá el control social a ser manejado por los directivos, en vez de que se permita la presión indirecta. La segunda indica que los límites que fijan las autoridades a la negociación son más estrechos, que los que impondrá la negociación interna, y la tercera se refiere a que las organizaciones más dinámicas son más propicias al cambio, pues los grupos se estancan menos en una situación y son más movibles. Para argumentar su teoría de los círculos viciosos de la burocracia parte del análisis de la obra de autores fundamentales en esta área: Weber, Merton, Selznick y Gouldner, retornando y aumentando parte de sus teorías y construyendo grandes líneas de la evolución de la teoría de la burocracia, Confr. (Ramíó, 1999, p. 28).

Latinoamérica ante variaciones externas. Este orden de factores genera presiones por una mayor intervención estatal (Kliksberg, 1984, p. 20).

Hasta principio de la década de los noventa, desde los organismos internacionales, el propio aparato estatal y las organizaciones empresariales transnacionalizadas, justificaban la necesidad de una práctica distinta en el quehacer del Estado, para hacer efectiva una mayor expansión y apertura mercantil para el capital global en correspondencia con el decálogo del Consenso de Washington (Huaylupo Alcázar, 2005, p. 90).

El Estado latinoamericano en expansión se ha caracterizado por una verdadera explosión en sus niveles de complejidad (Kliksberg, 1984, p. 20), por lo que se requiere un fuerte crecimiento en las disponibilidades de capacidad administrativa del sector público. Dicha capacidad puede ser definida apropiadamente como lo han hecho las Naciones Unidas, como “la capacidad de obtener los resultados deseados mediante organizaciones” (Kliksberg, 1984, p. 21)¹³, o también como “la habilidad del Gobierno de implementar sus programas económicos-sociales para el mejoramiento del bienestar de la población, de modo que todas las consideraciones sociales y culturales relevantes sean tomadas en cuenta y que la administración de dichos programas y sus costos totales sean restringidos a un nivel que asegure la maximización de beneficios a todos los sectores de la comunidad que necesitan esos servicios” (Kliksberg, 1984, p. 22)¹⁴.

La reforma administrativa del aparato público en la región, fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del aparato público. Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo. La capacidad organizacional del aparato público en sus áreas sustantivas esenciales continuó siendo marcadamente deficitaria en relación a las demandas derivadas de sus tendencias de desarrollo. Incluso, la brecha entre necesidades y capacidades parece tener tendencia a ampliarse. Expresión de ello son, entre múltiples aspectos, el grado de rigidez e ineficiencia organizacional observables en el aparato central de gobierno y en diversos sectores claves como salud, educación, agricultura, la deficiencia de gestión en el campo de las empresas públicas, la permanencia y agudización de

¹³ Con cita de Naciones Unidas, *La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo*, Documento ST/TAO/M/52, Nueva York, 1970, p. 9.

¹⁴ Con cita de International Institute of Administrative Sciences, *Conclusions and Recommendations of Working Groups*, Canberra Roundtable, July 12-18, 1981.

“cuellos de botella” en los programas y servicios de atención masiva al público, el predominio de procedimientos atécnicos en la elaboración de políticas en los altos niveles de decisión (Kliksberg, 1984, p. 22).

La década de los ochenta entonces, rescata las visiones más simplificadoras en la comprensión de las realidades, así epistemológicamente el individualismo metodológico, sin noción de totalidad orgánica, sistémica u holística, cree que los procesos de transformación de la economía, sociedad y Estado, son producto de la adición de voluntades y acciones individuales, así como supone que la aplicación de la normatividad neoclásica en la economía o que la libertad y espontaneidad de actuación del mercado, conforma una economía y sociedad autoregulada y en crecimiento incesante, lo cual expresamente es la renuncia a la explicación de las realidades nacionales y global. En este contexto surge la Nueva Gerencia Pública (NGP), integrada al proceso de transformación del Estado, de sus instituciones y de la actuación pública¹⁵.

Por ello, en la década siguiente y hasta al menos el primer decenio del siglo XXI, nos encontramos buscando soluciones en variados diseños de ‘reformas administrativas’.

Así, la acción estatal en favor de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y la población nacional, concebida como política pública, es sustituida por la gerencia pública (Huaylupo Alcázar, 2005, p. 93).

Un enfoque denominado ‘hibridismo’ postulado por Evans (2007), parte del supuesto de que una administración pública efectiva, especialmente cuando el objetivo básico es el desarrollo, requiere de una integración sinérgica de tres modalidades de control, lo que denomina ‘modelo trípode de la administración’: la capacidad weberiana clásica¹⁶, la capacidad de respuesta a las señales del mercado¹⁷ y el control democrático desde las bases¹⁸. Eso es lo que el autor denomina ‘hibridismo’.

La falta de confluencia de esos tres factores es lo que debería preocuparnos, porque de ello depende la efectividad de las instituciones públicas (Evans, 2007).

¹⁵ El término ‘políticas de gerencia pública’ (*public management policy*) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo de ‘reforma administrativa’, para ampliar Bazelay (2001), confr. Huaylupo Alcázar (2005, p. 91).

¹⁶ Reclutamiento meritocrático, normas profesionales, expectativas de carrera, división del trabajo y procedimientos universales.

¹⁷ Análisis costo-beneficio, compensación según rendimiento y disciplina fiscal a través de mercados.

¹⁸ Transparencia y responsabilidad y participación deliberativa de amplia base.

El modelo básico de su teoría, se desarrolla a partir de un conjunto de cuatro proposiciones:

- La efectividad de las instituciones públicas depende del ‘hibridismo’.
- Dado que la reforma del Estado durante las tres décadas finales del siglo XX se preocupó por escapar de la predominancia de la capacidad burocrática, incrementando la confianza en la capacidad de respuesta a las señales del mercado, se perdió el equilibrio para mantener el hibridismo.
- El efecto de estas políticas a nivel nacional, fue magnificado por factores estructurales que operan a nivel global. Todo ello, agravado porque el control democrático es más retórico que real.
- Por último, con el objeto de asegurar que el rendimiento de las instituciones públicas permita reducir la corrupción, mejorar la distribución de bienes colectivos esenciales y generar un creciente bienestar para el ciudadano común, resulta esencial recuperar el equilibrio.

La década del noventa, estuvo signada, por las transformaciones derivadas de una filosofía inspirada en la reducción de las estructuras estatales, a través de la privatización –en sentido lato– de empresas y otras personas jurídicas públicas, junto a la declaración por ley, de la emergencia administrativa.

Groisman (1991, p. 15), interpela en esa época sobre a “¿A qué llamar reforma administrativa?”, entendiéndolo que se trata de proyectos globales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública y que son muy raros los casos en que por esa vía se hayan operado cambios profundos y perdurables. Suelen surtir mayor efecto los procesos de transformación a través de reformas parciales y los cambios graduales que van modificando las organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la administración pública.

La reforma administrativa suele asociarse al concepto de modernización, que es utilizado con cierta ligereza. Si se diferencia la modernización de la moda, sólo es posible valorar positivamente los cambios que impliquen respuestas más adecuadas a los problemas existentes. Lo importante, entonces es pensar qué estrategias conviene adoptar en la reforma (Groisman, 1991, p. 15).

Por su parte, Parejo Alfonso (1995, p. 20) habla sobre el problema del peso de las decisiones tomadas cada vez y en cada caso, sobre las basadas en un esquema organizativo global. El fenómeno afecta a los aparatos administrativos conectados a los correspondientes órganos de gobierno de

cada instancia territorial, como asimismo los de la administración institucional o instrumental, atento al fracaso de los intentos de reconducción a esquema, abordados exclusivamente desde la última ratio de la racionalización y disciplina económico-financiera y de la gestión presupuestaria. Si bien la causa directa y eficiente de la llamada “huida” del Derecho Administrativo está perfectamente identificada, no sucede lo mismo con sus causas últimas, siendo especialmente notable la ausencia de suficiente interrogación acerca del estado de situación del Derecho Administrativo del que se produce la huida y de su influencia sobre ésta¹⁹.

Burke destaca cuatro problemas en el entorno burocrático: a) La evasión del control externo; b) La “personalidad burocrática”²⁰ y otras normas y valores disfuncionales; c) la “política burocrática”²¹ y; d) La falta de atención al papel que desempeñan la información y la comunicación dentro del proceso de ejecución. Entiende que cada uno de estos problemas puede corregirse, en parte, mediante la modificación de las conductas de los funcionarios directamente involucrados (Burke, 1994, p. 115).

Comenzaban –en el decenio reseñado– a utilizarse herramientas informáticas aplicadas a determinados procedimientos de prestación de servicios y al control de la gestión.

Conjuntamente, se iniciaba el proceso de delinear las ventajas y las disfuncionalidades en su utilización, siendo consideradas como herramientas meramente instrumentales.

Entre las ventajas, se aludía al mejor aprovechamiento del espacio físico, por el abandono del soporte papel, al ahorro en el tiempo en la consulta de datos y documentos y la posibilidad de utilizar el ordenador de

¹⁹ La acuñación de la expresión “huida del Derecho Administrativo” pertenece a Manuel Clavero Arévalo, como señala Fernando Garrido Falla (1991, p. 18), quien añade que la ulterior evolución del Derecho español ha conducido –sobre la base del enfrentamiento del principio de eficacia con el sistema mismo jurídico-público propio de la Administración– a una verdadera “apostasía del Derecho Administrativo, pues de lo que se trata ya no es tanto de alcanzar un régimen especial o singular, cuanto de quedar sometido prácticamente en todo al Derecho privado. Para ampliar ver también, Parejo Alfonso (2003), García De Enterría; Fernández,, 1993), Parada Vázquez (1992) y Santamaría Pastor (1988).

²⁰ Una interpretación literal y un cumplimiento estricto de los deberes, normas y reglamentaciones puede hacer que esa lealtad llegue a extremos peligrosos. “Los aspectos instrumentales y formalistas de la tarea burocrática cobran mayor importancia que los verdaderamente esenciales, es decir, brindar un buen servicio a los usuarios”, confr. Burke (1994, p. 117).

²¹ Como resultado de la relación entre el crecimiento institucional y el prestigio individual, se desarrollan patrones característicos de la conducta burocrática, generalmente en la forma de política burocrática y generación de exclusiones, que sirven para fortalecer el poder burocrático y su búsqueda de fines y objetivos autónomos. Aquí se ponen en juego rivalidades para incrementar el poder de determinados organismos, lo que generalmente termina comprometiendo las metas legítimas de la institución, confr. (Burke, 1994, p. 123).

forma conversacional, aumentando la capacidad del usuario para acceder a los datos contenidos dentro del mismo y obtener así, en cada situación, la información más pertinente o relevante (Sánchez Del Río, 1985, p. 46).

Entre los inconvenientes se destacan el coste asociado a la adquisición del *hardware* y del *software* y la brecha tecnológica que pueden sufrir los usuarios del sistema.

Por otro lado, se habla de estrategias y políticas informáticas en la administración del Estado y se trabaja en líneas como los indicadores informáticos, las redes, la capacitación de recursos humanos, interfaces, los sistemas informáticos, términos que comienzan a aparecer en las planificaciones de organización y gestión de los problemas públicos²².

Pero los noventa se destacan fundamentalmente por la aparición masiva de un invento revolucionario, internet, que con el correr de los años viene impactando fuertemente en los esquemas de funcionamiento de todas las organizaciones²³.

²² Para ampliar véase Ministerio de Administraciones Públicas (1998); Sánchez Del Río (1995), García Copeiro Del Villar, (1986), Carrasco Arias; Ramos Díaz (1986); García Copeiro del Villar, (1985) y Guidelines on Personal Computers (1983).

²³ Si bien el diseño de Internet se realizó en 1973 y se publicó en 1974, recién pudo ser lanzada en 1983, pudiendo utilizarse en forma global recién en 1990. En 1994, se publicó el informe titulado "Haciendo realidad el futuro de la información: Internet y después". Este informe, encargado por el Consejo Federal de Redes (NSF por sus siglas en inglés), fue el documento en el que se articuló el programa para la evolución de la autopista de la información, y que ha tenido un efecto duradero en la manera en que se concibe su evolución. Anticipó los problemas fundamentales de derechos de propiedad intelectual, ética, precios, educación, arquitectura y regulación de Internet. Internet es tanto una colección de comunidades como una colección de tecnologías, y su éxito se puede atribuir en gran medida a la satisfacción de necesidades básicas de las comunidades y a usar la comunidad de manera efectiva para hacer avanzar la infraestructura. Este espíritu comunitario tiene una larga historia, que comienza con ARPANET (red creada por ARPA -*Advanced Research Projects Agency*-dependiente del Ministerio de Defensa de los EEUU). Los primeros investigadores de ARPANET trabajaron como una comunidad muy unida para conseguir las primeras demostraciones de la tecnología de conmutación de paquetes ya descrita. Del mismo modo, la red satélite de paquetes, de radiopaquetes y otros programas de investigación informática de DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) eran actividades en las que colaboraban varias personas, que usaban con profusión cualquier mecanismo disponible para coordinar sus esfuerzos, empezando por el correo electrónico y siguiendo por la posibilidad de compartir archivos, el acceso remoto y, finalmente, las funciones de la World Wide Web. A finales de la década de 1970, reconociendo que el crecimiento de Internet iba acompañado de un crecimiento del interés de la comunidad de investigación, y, por lo tanto, de un incremento de la necesidad de mecanismos de coordinación, Vint Cerf, gerente por entonces del Programa de Internet en DARPA, formó varios organismos de coordinación, una Junta de Cooperación Internacional (ICB), para coordinar las actividades con algunos países cooperantes centrados en la investigación de la red satélite de paquetes, un Grupo de Investigación de Internet que se trataba de un grupo abierto que proporcionaba un entorno de intercambio de información general, y una Junta de Configuración de Internet (ICCB). La ICCB era un organismo en el que solo se podía participar por invitación, creado para ayudar en la gestión de la creciente actividad de Internet. En 1983, el crecimiento continuado de la comunidad de Internet exigía una reestructuración de los mecanismos de coordinación. La ICCB se disolvió y en su lugar se formó una estructura de Fuerzas de Tareas, cada una de ellas centrada en un área en particular de la tecnología (por ejemplo, enrutadores, protocolos de extremo a extremo, etcétera). Se formó la

Sin embargo, dicho impacto aún no se corrobora en un cambio organizacional adecuado para la solución de los problemas públicos, manteniéndose los esquemas del modelo weberiano, que se defiende desde lo ideal, pero que no se respeta en el entorno de la realidad.

En el presente siglo, se continúa trabajando con el concepto de modernización, como vía para aprovechar los avances sobre gobierno electrónico aplicados a procesos de calidad, transparencia y participación ciudadana, pero bajo el mismo modelo de estructuración administrativa.

Da cuenta de ello, el “Proyecto de Modernización del Estado”, publicado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en el año 2006 en Argentina²⁴, sobre la base de un seminario internacional organizado por ese organismo, en el que se exponen los principales problemas en materia de organización y gestión públicas en el mundo globalizado²⁵.

Internet Activities Board (IAB), creada por los presidentes de las Fuerzas de tareas. Este crecimiento se vio complementado por una gran expansión de la comunidad. DARPA ya no era el único que jugaba un papel importante en la financiación de Internet. Además de NSFNet (*National Science Foundation's Network*, reemplazo de ARPANET) y diversas actividades financiadas por el gobierno de EE.UU. y por gobiernos internacionales, empezaba a crecer el interés en el sector comercial que asumió cada vez más la responsabilidad del liderazgo. El crecimiento continuó, lo que resultó en la creación de más subestructuras dentro de la IAB e IETF (*Internet Engineering Task Force*). La IETF combinó los grupos de trabajo en áreas y designó directores de áreas. Un Grupo de Dirección de Ingeniería de Internet (IESG) se formó a partir de los directores de área. La IAB reconoció la creciente importancia de la IETF, y reestructuró el proceso de estándares para reconocer explícitamente IESG como el principal cuerpo de revisión de estándares. La IAB también reestructuró el resto de la Fuerzas de tareas (excepto la IETF) y las combinó en una Fuerza de Tareas de Investigación de Internet (IRTF). Los recientes desarrollos y el despliegue generalizado de la World Wide Web han aportado una nueva comunidad, ya que mucha de la gente que trabaja en WWW no se consideran primariamente investigadores de redes y desarrolladores. Se formó un nuevo grupo de organización el Word Wide Web Consortium (W3C). Liderado al principio desde el laboratorio de informática de MIT (Massachusetts Institute of Technology) por Tim Berners-Lee (el inventor de WWW) y Al Vezza, W3C ha tomado la responsabilidad de evolucionar algunos protocolos y estándares asociados con la Web. Así pues, en dos décadas de actividad de Internet hemos visto una evolución continuada en las estructuras organizativas diseñadas para soportar y facilitar la siempre creciente comunidad que trabaja colaborativamente en temas de Internet.

²⁴ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 2006. Participaron en el seminario que dio origen a la publicación, representantes de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile, el Consejero de Estado de Francia, el Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, el Director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, el Secretario General del CLAD y funcionarios de la Jefatura Gabinete de la Nación.

²⁵ La globalización no es un fenómeno nuevo. Ya en el siglo II antes de Jesucristo la “ruta de la seda” creó los primeros lazos culturales y económicos entre la antigua Europa y Asia, pero solo un puñado de personas que transportaban algunos bienes para un número limitado de consumidores pudo aprovechar ese nexo intercontinental. Siglos más tarde, en 1847, Marx y Engels describían visionariamente la dinámica global de expansión de la economía de mercado que apenas estaba dando sus primeros pasos: La necesidad de un mercado cada vez más extenso para sus productos persigue a la burguesía en todo el globo terrestre. En todas partes tiene que anidarse, cultivarse en todas partes,

Rescatamos del documento, la reseña efectuada por Fernández Toro (2006, p. 13), el entonces Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), quien al referirse a las tendencias actuales sobre la mejora de la gestión de lo público en Iberoamérica, denota la importancia de racionalizar la organización y funcionamiento de Estado, los avatares de su burocratización y las condiciones presentes en el ámbito de lo público, que exigen una nueva adaptación del aparato institucional público, y de la naturaleza de las capacidades de liderazgo y de la función pública. Hace un recorrido sobre la organización preburocrática, del modelo burocrático del Estado racional-normativo, de la burocratización con la profesionalización de la función pública, los problemas derivados de un desarrollo rígido del Estado burocrático, redefiniendo, por último, al Estado burocrático latinoamericano bajo orientaciones de una “Nueva Gestión Pública”.

Expresa que una de las claves del desarrollo en las sociedades europeas, norteamericanas y, posteriormente, otras regiones del mundo, fue la ruptura con las características del Estado preburocrático, cuyo patrón organizativo es el llamado “sistema de botín” del siglo XIX²⁶.

Frente a los problemas de este tipo de organización, en el hemisferio occidental, se desarrollaron reformas institucionales que se propusieron alcanzar un modelo de Estado que respondiera a los valores de eficiencia, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad e interés general en la gestión pública. Y, de cierta manera, que respondiera a valores democráticos inicialmente de orientación liberal. Lograr tales valores, requería que el nuevo paradigma se sustentara en dos supuestos básicos: únicamente la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado (la gestión pública) lo permitiría y; resultaba necesario la distinción y consecuente

establecer relaciones en todas partes. Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía estructuró la producción y el consumo de todas las naciones en forma cosmopolita. Antiguísimas industrias nacionales fueron destruidas y otras se destruyen a diario. Las desplazan nuevas industrias, cuya introducción se convierte en una cuestión vital para todas las naciones civilizadas, industrias que ya no procesan materias primas nacionales, sino de regiones distantes, y cuyas manufacturas se consumen no solo en el propio país, sino en todas partes del mundo a la vez. Nuevas necesidades que solo pueden satisfacer los productos de los países y climas más remotos reemplazan las viejas necesidades, satisfechas con productos nacionales. Un comercio universal, una dependencia universal de las naciones entre sí, reemplaza la vieja independencia económica y autonomía local y nacional. Y así como en lo material, también en la producción intelectual. Los productos intelectuales de las naciones se convierten en patrimonio general, confr. (MESSNER, 2002, p. 48).

²⁶ Caracterizado por ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales, parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad, que sirvió de instrumento de dominación política sobre la población y de enriquecimiento económico a favor de las élites dominantes.

separación entre las actividades del Estado que siguen una racionalidad propiamente política (relacionada al liderazgo) y aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (en las que se excluye en principio las funciones de liderazgo) (Fernández Toro, 2006, p. 15).

La separación de esas actividades, hacía necesaria la profesionalización de la función pública (Fernández Toro, 2006, p. 16).

Los mecanismos necesarios para lograr la racionalización del Estado, pueden resumirse en programas de planificación institucional, con fijación de objetivos y metas que deben ser alcanzados dentro de parámetros presupuestarios; ello, trae como consecuencia una adecuada programación presupuestaria; el establecimiento normativo de la previsibilidad de todas las actuaciones administrativas del Estado en cualquier asunto, mediante su rutinización; el establecimiento de un régimen de responsabilidad con medios e instrumentos de control institucional; el resguardo de la memoria administrativa del Estado; la adopción de una estructura administrativa ordenada jerárquicamente con la aprobación de un régimen jurídico especial y; la adopción de un régimen de función pública profesional, con base en el principio del mérito y administrado por medios objetivos e imparciales (Fernández Toro, 2006, p. 15).

Sin embargo, en la realidad aparecen los problemas derivados del desarrollo rígido del Estado burocrático, como la rigidez orgánica derivada del excesivo formalismo en la regulación de los puestos de trabajo, la inflexibilidad funcional derivada del excesivo formalismo, el incremento innecesario del número de funcionarios para superar la rigidez de la planta, la asimetría en la carga de trabajo atento a que la inflexibilidad funcional acarrea la imposibilidad de redistribuir racionalmente a los funcionarios conforme las necesidades del servicio, la reducción de la capacidad de respuesta del Estado ante las cada vez más complejas demandas sociales, la creación de una burocracia centrada en sí misma y alejada de las necesidades de los ciudadanos, la posibilidad de que se genere una cultura organizacional de rasgos autoritarios bajo una justificación supuestamente racionalizadora y la distorsión en la separación de las funciones políticas de las técnicas, que llevaron a que muchas funciones no propiamente políticas fueran excluidas de los beneficios de la profesionalización (Fernández Toro, 2006, p. 19).

Como consecuencia de lo expuesto, la mayoría de los Estados latinoamericanos, son de manera simultánea preburocráticos y burocráticos.

Algunas falencias que expresan esta coincidencia de clientelismo-populista con racionalismo-normativo pueden resumirse en que a pesar de la existencia de leyes en materia de carrera administrativa, en la práctica ingresan a la función pública gran cantidad de funcionarios sin concurso para realizar tareas ordinarias; en la existencia de sistemas especiales de carrera que excepcionan al régimen general; la gestión de personal se convirtió en una mera tramitación, alejada del diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la función pública profesional y del control efectivo del sistema (Fernández Toro, 2006, p. 21).

Las soluciones a las disfuncionalidades señaladas, serán diversas, conforme provengan del modelo neoempresarial o del neopúblico.

Para el primero, pasa por un esquema gerencial con la utilización de técnicas privadas o empresariales y la premisa de la fuerte reducción de funcionarios, a través de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, entre otros.

El otro, entiende que el problema no es el tamaño del Estado, sino los servicios que presta para satisfacer necesidades públicas.

El reto institucional latinoamericano es rescatar lo bueno del modelo burocrático del Estado, a través de un modelo orientado en una Nueva Gestión Pública neopública, que democratice lo público, con una mejor y mayor participación de los ciudadanos en la designación de las autoridades que los van a representar y en el control social sobre cada instancia de gobierno (Fernández Toro, 2006, p. 26).

Sin embargo, estos modelos, también se encuentran entrelazados y aparecen impactados por el proceso de globalización, que es más rápida, intensa y barata que cualquiera de los procesos de internacionalización que la ha precedido (Prats I Catalá, 2006, p. 125).

El tipo de cohesión social conseguido históricamente mediante el poder regulador de los estados sociales y democráticos de derecho, hoy resulta imposible si alguno de los poderes reguladores claves no se transfiere desde el estado nacional hacia unidades que alcancen y se pongan al mismo nivel que la economía transnacional. Ahora bien, las regulaciones globales son el producto de un conglomerado diverso (de estados, organismos multilaterales, empresas transnacionales y, ocasionalmente, organizaciones no gubernamentales, de ámbito global) altamente desigual y que, como conglomerado, no responde ante los pueblos. Éste origina una tensión inevitable entre, por un lado los imperfectos mecanismos de gobernanza

global y, por otro, las instituciones democráticas que, hoy por hoy, se encuentran confinadas a los límites de los estados (Prats I Catalá, 2006, p. 125).

Entre los procesos producidos por la globalización, se destaca la revolución tecnológica representada por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que multiplican las posibilidades e interacción y en el plano democrático, abren posibilidades, antes impensables, de información y participación ciudadana. En el ámbito de la gestión pública, permiten avanzar en eficiencia, transparencia y responsabilidad. No es que por sí solas las TIC transformen, sino que en un sistema democrático, abren importantes posibilidades para que los agentes transformadores impulsen genuinas reformas. Asimismo, la globalización, transforma el concepto de interés general (Prats I Catalá, 2006, p. 127). Los poderes públicos continúan siendo los titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que la decisión y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Saber crear las condiciones para que se den positivamente estas interacciones, constituye la clave del buen gobierno en nuestro tiempo, es decir, de la gobernanza²⁷.

La gestión pública, también se transforma con la globalización. Ya no basta que las administraciones públicas actúen legal, objetiva, eficaz y eficientemente. Aparecen los desafíos de controlar de manera adecuada la creciente discrecionalidad administrativa, de generar estructuras inteorgizacionales que implican que se vuelvan obsoletos los esquemas competenciales clásicos, de dar respuesta a problemas públicos cada vez más complejos, de captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones que van más allá de los informes técnicos y la participación ciudadana tradicionales (Prats I Catalá, 2006, p. 128).

El Estado democrático de derecho deberá renunciar a ser el solucionador omnipotente de todos los problemas, delegando hacia arriba (al nivel internacional, a las organizaciones multilaterales y supranacionales)

²⁷ Lo hace en tres sentidos: 1) Los “intereses generales nacionales” dependen cada vez más de la posición que los Estados son capaces de alcanzar en un sistema internacional muy asimétrico; 2) Emergen los llamados “bienes o intereses públicos globales” (paz, seguridad, medio ambiente, institucionalidad de los mercados supranacionales, prevención de la salud frente a pandemias, etcétera) de cuya satisfacción depende el bienestar nacional pero que resultan imposibles de satisfacer sin la cooperación internacional; 3) En las condiciones de complejidad, diversidad, interdependencia y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser el monopolio de los poderes públicos.

de modo que la arquitectura de la gobernabilidad global vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes; simultáneamente, los actores locales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al Estado (Messner, 2002, p. 35).

Los Estados no tienen libertad ilimitada de acción ni hacia adentro ni hacia afuera, como en el Leviathan de Hobbes. Hoy vuelve al centro del debate la pregunta sobre cómo pueden actuar los Estados-nación en espacios sin fronteras y conservar su capacidad para configurar la política y solucionar los problemas. Los Estados deben contentarse con una “soberanía dividida” que no les quita el monopolio de la autoridad y la fuerza hacia adentro, pero les exige renuncias a la soberanía hacia afuera para poder abordar colectivamente los problemas de la interdependencia (Messner, 2002, p. 58).

Por lo expresado, no podemos mantener en nuestros días conceptos y categorías que en nada contribuyen a resolver los problemas públicos.

Se debe abandonar entonces, las posturas que consideran al Estado como un sujeto singular que cumple una actividad de mera ejecución de la legalidad, frente a la cual se pueden hacer valer los derechos subjetivos de los particulares, apreciando que actualmente el Estado no sólo debe limitarse a desarrollar actividades de dirección, sino dar lugar a otros procesos menos rígidos de influencia y cooperación.

La organización administrativa debe ser pensada para resolver problemas concretos de la sociedad, para lo cual los objetivos y fines de la misma, deben encontrarse armonizados al cumplimiento de ese propósito.

Un cambio estructural y sistémico deviene esencial, en tanto ya no podemos hacer eje en la competencia, la organización formal, las normas locales por sobre ordenamientos de jerarquía superior, la costumbre administrativa, entre otros aspectos vinculados a la prestación de servicios por parte del Estado y específicamente a su relacionamiento con la sociedad.

4. Modelos tradicionales utilizados en la organización administrativa

Desde la perspectiva del análisis de las estructuras, dos son los ejes básicos que se toman en consideración: el jerárquico²⁸ y el sectorial²⁹. A

²⁸ Hace referencia a la cantidad de niveles jerárquicos que agrupa la estructura.

²⁹ Alude a los criterios de división de la estructura y al grado de segmentación por sectores de la misma.

partir de allí siguiendo las combinaciones aportadas por Ramió (1999, p. 60), podemos definir los siguientes arquetipos:

4.1. Modelo clásico-burocrático

Es el más utilizado en la administración pública, que se caracteriza por una acusada verticalidad (elevado número de niveles jerárquicos) y por una gran fragmentación (elevado número de unidades horizontales). Es un sistema poco operativo, ya que impide la fluidez en las comunicaciones entre los niveles de ejecución y de decisión. Tiene muy poco reflejos ante los cambios de entorno y ante las demandas que formulan los ciudadanos. Además, la fragmentación impide la adopción de políticas integradas, facilita la descoordinación y multiplica las rivalidades entre los diferentes sectores organizativos.

4.2. Modelo de agencialización

Trata de superar la verticalidad, mediante la fragmentación de un gran complejo organizativo unitario en varias organizaciones formalmente independientes (agencias, entes autárquicos, empresas públicas, etcétera) que se encargan de desarrollar tareas concretas y en especial, la prestación de determinados servicios. Este modelo consigue suavizar la verticalidad, para poder a través de pequeñas estructuras, entender y responder a las inquietudes de la sociedad. Su mayor déficit es que no logra superar el problema de la fragmentación y agrava notablemente los problemas de coordinación.

4.3. Modelo gerencial

El objetivo de este modelo, es superar la segmentación de las diversas áreas mediante su integración en gerencias, instancias jerárquicas de alto nivel y profesionalizadas. Si bien logra la integración, no soluciona los problemas relacionados a la verticalidad de las estructuras.

4.4. Modelo mixto gerencial de agencialización y clásico

Es un modelo alternativo, que intenta superar en parte, los dos problemas analizados: la excesiva jerarquización y la falta de integración. Es

una mezcla de los tres modelos anteriores y se trata de reducir, por un lado, niveles jerárquicos en algunos ámbitos de la gestión generando agencias; por otra parte, de agrupar mediante la figura de un gerente los sectores de gestión que mantienen más interrelaciones (que requieren impulsar más programas integrados) y; finalmente, mantiene un modelo clásico de estructura para algunos servicios administrativos.

4.5. Modelos de gestión posburocrática y el enfoque neoempresarial

Según Barzelay, citado por Ramió, la gestión posburocrática se delinea a partir de entender que el modelo burocrático ha quedado obsoleto, incorporando nuevos conceptos como cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad y discrecionalidad de los empleados públicos (Ramió, 1999, p. 152).

Por su parte, el enfoque neoempresarial, persigue una transformación radical de la administración pública, convirtiéndola en un espacio de acción eficaz y eficiente, con tecnologías de punta y con actividades empresariales. Allí aparecen los conceptos de objetivos, resultados, previsión, orientación hacia el mercado, entre otros (Ramió, 1999, p. 153).

4.6. Modelo de enfoque neopúblico

Para superar los modelos antecedentes, se propone formatear a la administración pública a través de diversas corrientes como la desregulación, la reinención del gobierno, la posburocracia, la ética en la gestión pública, la participación, etcétera, siendo sus características más salientes reforzar el concepto de ciudadanía, los valores de la cosa pública, el reconocimiento de nuevos derechos con garantías a los ciudadanos, teniendo en cuenta la satisfacción de aquéllos en la utilización de los servicios públicos y la simplificación de los procedimientos. Asimismo, trabajar con valores como la universalidad y la igualdad, contrapuestos a los de economicismo y gestión (Ramió, 1999, p. 156).

Como crítica a este esquema organizativo, se dice que, en el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos, se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no de la ciudadanía (Ramió, 1999, p. 158).

Sin perjuicio del modelo que entendamos que resulta más adecuado para el cumplimiento del objetivo, nos encontramos siempre con una estructura enmarcada en un esquema institucionalista que mira a la organización y no al sujeto al cual debe servir: la persona humana.

Observando las organizaciones hoy vigentes, encontramos que las disfunciones más frecuentes son (Ramió, 1999, p. 159):

- *Excesiva longitud de las estructuras*: la excesiva longitud vertical, es una de las disfunciones más comunes en las organizaciones administrativas, en las que se observa muchos cargos intermedios entre las unidades de dirección estratégica y las directamente operativas. Esto acarrea lentitud y rigidez en la gestión.

- *Excesiva fragmentación horizontal*: un exceso en la división por áreas ocasiona una pérdida de la visión integrada de muchos ámbitos de la gestión. Supone crear estamentos en los que se prioriza proteger los distintos territorios administrativos, es decir, que se concentra en perseguir objetivos particulares de cada unidad, sin preocuparse de los objetivos generales de la organización.

- *Inflación orgánica*: hace referencia a la elevada densidad de las estructuras administrativas, esto es, al elevado número de unidades administrativas. Se vincula al número de jefaturas que agrupa una estructura administrativa. Muchas veces existen más jefaturas que funciones a ejecutar.

- *Peso excesivo de los servicios comunes*: la gran cantidad de unidades administrativas, más allá de lo necesario, para la prestación de los servicios comunes, origina mayores disfunciones como:

- *excesiva burocratización de las actividades*: los servicios comunes dejan de ser un medio para transformarse en la finalidad más importante de la organización.

- *notable presencia de tensiones y conflictos entre las unidades verticales y las unidades encargadas de la gestión de los servicios comunes*.

- *las unidades verticales pierden su capacidad de decisión y de autonomía de gestión en las actividades que le son propias y específicas ya que están muy condicionadas por los servicios comunes*.

5. Hacia modelos innovadores de organización administrativa

Ferrajoli (2018, p. 26) nos dice que es el papel de la esfera pública lo que integra la sustancia del paradigma constitucional, por eso no es sólo una conquista o una herencia del pasado, sino también un programa para el

futuro. En un doble sentido. En primer lugar, en el de que los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos resultan siempre en buena parte inefectivos y deben ser garantizados y concretamente satisfechos mediante adecuadas leyes de actuación. En segundo lugar, en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional puede y debe ser ampliado en cuatro direcciones: 1) en garantía de todos los derechos fundamentales, no sólo de los derechos de libertad sino también de los derechos sociales; 2) frente a todos los poderes, no sólo de los públicos sino asimismo de los privados; 3) en garantía de los derechos fundamentales sino también de los bienes que, por su carácter vital, pueden igualmente ser llamados fundamentales; 4) a todos los niveles, no solo al de los ordenamientos estatales sino también en el plano del derecho internacional.

Lo que antes se declamaba como una utopía, comienza a resultar posible, por la aparición de tecnologías digitales disruptivas, que permiten formular propuestas más reales a las estudiadas hasta la primera década del siglo XXI.

En esta nueva realidad, si bien partimos de la premisa de confiar en el afán del Estado para resolver los problemas cada vez más complejos de la vida en sociedad, entendemos que la sola intención, continúa sin arrojar los resultados adecuados.

Ello nos lleva a desentrañar el rol de la burocracia pero fundamentada sobre bases alejadas de la teoría autoridad como expresión orgánica de competencias derivadas de la Constitución.

Asimismo a revisar la mera referencia al interés público³⁰, so pretexto de impulsar limitaciones que derivan de la exclusiva voluntad del funcionario, que se erige como el único intérprete del espíritu de la ley.

En el Estado social y democrático de derecho, el interés público tiene un compromiso activo con la promoción y efectividad de los derechos fundamentales de las personas. Ahora, el Derecho Administrativo, en esta etapa de la historia, cumple su papel en la medida en que garantiza y asegura los derechos de los ciudadanos (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, p. 149).

La delegación de poder que otorga la ciudadanía mediante el voto, no puede ser tomada por los funcionarios, como un cheque en blanco por el que

³⁰ En el sentido de interés público-justicia y no interés público-conveniencia, tal como lo destaca Gordillo al citar a Radbruch, En el orden de prelación de estos valores tenemos que colocar en último lugar a la conveniencia del derecho para el bien común. De ninguna manera es derecho todo «lo que al pueblo aprovecha,» sino que al pueblo aprovecha, en último análisis, sólo lo que es derecho, lo que crea seguridad jurídica y lo que aspira a ser justicia, confr. (Gordillo, 2014, p. 283).

todo les está permitido, sobre todo en un país como el nuestro en el que la expresión de la voluntad por parte de los habitantes, puede resultar escasa, fragmentada y muchas veces manipulada por la publicidad, las redes sociales, la necesidad o por la anomia.

En este contexto, facilitar la participación social a través de las herramientas adecuadas, es parte de la solución del problema.

Con lo cual resulta relevante en este estudio, la organización de un sistema de control entrenado para detectar las desviaciones de los funcionarios³¹ y proponer soluciones para hacer posibles políticas tendientes al fortalecimiento de los derechos fundamentales, lo que por otra parte coadyuva a la ejecución adecuada de las políticas públicas.

La *smartificación* debería implicar un cambio de paradigma de la administración pública. Una oportunidad para poner orden al actual caos de modelos de administración. El modelo general propuesto de cara al futuro es una administración pública refinada institucionalmente e inteligente. Este modelo abarcaría dos ingredientes: por una parte, mayor calidad institucional (sistemas meritocráticos fluidos para el acceso y la carrera, dirección pública profesional, transparencia, rendición de cuentas y evaluación de políticas y servicios públicos y, finalmente, un renovado sistema de gestión de recursos humanos). La calidad institucional residiría básicamente en la erradicación total de cualquier impulso clientelar (clientelismo político, sindical o corporativo) y en buscar mecanismos institucionales para empatizar con la ciudadanía (transparencia, rendición de cuentas y evaluación, pero también participación ciudadana y sistemas colaborativos de cogestión de servicios). En definitiva, una administración pública con una cultura institucional de la ciudadanía y para la ciudadanía, liberada de todo tipo de capturas y orientada a la ciudadanía (no solo en la prestación de servicios). El segundo ingrediente de este modelo de futuro es la inteligencia institucional para poder dirigir públicamente los sistemas complejos de gobernanza. Este ítem hace referencia a una administración pública que posea buenos sistemas de información (contabilidad analítica, datos de gestión y de impacto de servicios y políticas, *big data*, etcétera) y capacidad de análisis transversal de todos los datos. Los procesos de *smartificación* pueden contribuir de manera decisiva a alcanzar esta inteligencia institucional (Ramió Matas, 2018, p. 21).

³¹ No relacionadas a actos de corrupción, sino a decisiones tomadas por sus propias creencias o forma de encarar unívocamente una problemática.

Se pregunta Innerarity Grau (2013, p. 08) ¿Cuál es la diferencia entre lo común y lo ingobernable, entre la responsabilidad compartida y la responsabilidad generalizada? En un mundo en el que la economía está en buena medida desterritorializada y las interdependencias agudizan nuestra común vulnerabilidad, no hay otra solución que avanzar hacia una desnacionalización de la justicia y una gobernanza global. Los bienes públicos comunes –la mutua exposición a los riesgos globales en materia de seguridad, alimentación, salud, financiera o medioambiental– requieren una correspondiente política de la humanidad. Lo que podríamos llamar civilizar la globalización no es otra cosa que reinventar la política a escala global de manera que el mundo deje de tener propietarios y pase a ser un espacio de ciudadanía.

A partir del marco señalado, se proponen dos nociones para ir avanzando hacia un modelo organizativo innovador.

5.1. Redarquía

En un acápite precedente, se trajeron a colación los problemas que aparejan las organizaciones tradicionales, estructuradas bajo el principio de jerarquía las que, en definitiva, no terminan interactuando de manera adecuada con el entorno en el que deben cumplir sus funciones.

En un contexto de permanentes cambios, entendiendo la importancia de conformar organizaciones que perciban la transcendencia del aprendizaje y adaptación permanentes, vale traer a colación la noción de la organización en red, a fin de complementar y optimizar el funcionamiento de las estructuras burocráticas existentes.

La era de la colaboración pone en jaque a nuestras organizaciones clásicas, por lo que el concepto de redarquía permite explicar cómo gestionar procesos colaborativos de creación de valor.

La redarquía establece un nuevo orden alternativo en las organizaciones. Un orden no basado en el poder y la autoridad de la jerarquía formal, sino en las relaciones de participación y los flujos de actividad que, de forma natural, surgen en las redes de colaboración. Facilita la innovación y hace posible que las personas creativas opten por aquellas contribuciones que más la motivan y mejor se alinean con sus propias habilidades. En la redarquía las tareas pueden ser elegidas y no impuestas y la capacidad de decisión de cada uno viene determinada por el valor añadido que aporta a la organización (Cabrera, 2014, p. 100).

En este escenario, los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar este nuevo enfoque de apertura gubernamental a sus estrategias de gobierno electrónico. Los gobiernos se deben transformar en plataformas en línea de información y datos para la persona, donde la modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad, ya no sean una barrera para llevar a cabo estrategias con éxito, sino más bien una herramienta para que los procesos de transformación de la gestión pública, generen un cambio real de modelo.

Es así como este nuevo concepto de gestión, involucra la generación de canales de comunicación para trabajar con la sociedad y los individuos en vías de co-crear valor público, fusionando la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, en donde el sistema tradicional de gobernar se ve sustentado a partir de cuatro dimensiones o pilares fundamentales (CEPAL, 2021): i. La transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno; ii. La colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; iii. La participación que busca implicar de forma activa y real a las personas en la formulación y ejecución de políticas; iv. La gestión de la información pública canalizada a través de la apertura de datos.

Más que el principio de eficiencia, lo que se persigue es la creatividad.

El modelo comporta una dualidad organizativa (Cabrera, 2014, p. 126):

- Estructuras estables: para asegurar la base de la sostenibilidad y la previsibilidad de resultados, lo que implica planificar de manera estándar y permite operar desde una base de estabilidad, calidad, etcétera.
- Estructuras dinámicas: para explorar nuevas realidades, generar nuevas perspectivas y abordar nuevas oportunidades, acelerar la estrategia y la necesaria transformación digital con miras a la solución adecuada de problemas sociales.

En definitiva, de lo que se trata es conjugar gobierno abierto e innovación, y trabajar el difícil equilibrio entre un gobierno enfocado al *demos*, es decir, a la participación de más actores produciendo institución; y un gobierno enfocado al *cratos*, esto es, al ejercicio del poder, la gestión y los resultados. Cuando existe un exceso de una dinámica y una carencia de la otra se pueden producir patologías en el sistema: populismo cuando todo se orienta a la participación, pero no se obtienen resultados, tecnocracia cuando todo se orienta a los resultados, pero se hace de espaldas de la gente (Oliván Cortés, 2020).

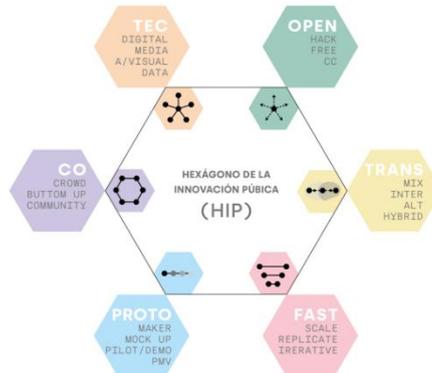
5.2. Hexágono de innovación pública (HIP)

En la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Andorra el 20 de octubre de 2020, se presentó el Hexágono de la Innovación Pública (HIP).

Es el resultado del informe “Instituciones que Aprenden” diseñado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y tiene el objetivo de acelerar la transición de las instituciones hacia organizaciones en red, abiertas, flexibles y democráticas (Oliván Cortés, 2020).

Está dirigido a todo tipo de instituciones públicas y organizaciones sociales que necesitan ser repensadas ante los retos contemporáneos, y consta de seis vectores (Open, Trans, Fast, Co, Proto y Tec) que son las guías para completar la transición de las instituciones tradicionales hacia organizaciones innovadoras, tal como exigen los retos contemporáneos a los que nos enfrentamos

Figura 1 – HIP



Fuente: SEGIB

El modelo aborda los problemas del posmodernismo para la generación de un nuevo orden por fuera de los principios de coacción. Se

basa en las propiedades de las redes y el análisis de 105 metodologías³² recabadas de las agencias más innovadoras del mundo. Con el objetivo de hallar un sustrato teórico al modelo, se ha buceado en la ciencia de redes complejas y la ética del rizoma (Oliván Cortés, 2020, p. 13), identificando algunas propiedades (conectividad, sincronía, lazos, distancias, *hubs*, nodos críticos) que están presentes invariablemente en algunas de las redes más sofisticadas y productivas del mundo (desde los aeropuertos, a la red eléctrica, Internet o el sistema de citas académicas) (Oliván Cortés, 2020, p. 11).

¿A qué refieren cada uno de estos vectores?

i. OPEN: Abrir no solo significa dejar que entren las ideas desde fuera o pedir opinión, supone también liberar códigos, compartir información, trabajar en abierto, publicar los datos y ponerlos a producir valor social. La retórica del abrir no se agota en los portales de transparencia o de open data, los datos verdaderamente abiertos son aquellos que tienen capacidad de transformación. Los datos se convierten en información cuando son presentados de forma inteligible y ordenada, y la información solo se convierte en conocimiento, cuando existe una aplicación efectiva de la misma al servicio de los intereses generales (Innerarity Grau, 2013). Los datos meramente publicados, como el buzón de sugerencias vacío o la sesión informativa a la que no va nadie, no suponen un avance significativo hacia lo abierto, no son constitutivos de red porque no generan conversaciones o relaciones significativas (Oliván Cortés, 2020, p. 41).

ii. TRANS: Este vector alude a lo transversal, lo transdisciplinar, lo interdependiente, lo interconectado, lo híbrido y lo anfibio, lo mezclado y lo mestizo. Pocos espacios como las instituciones públicas o las grandes organizaciones sociales están tan afectadas por las debilidades endémicas de las estructuras jerárquicas (cuellos de botella, trabajo en silos, poca agilidad, nula capacidad de experimentación y asunción de riesgos, poco incentivo a la creatividad, escaso margen a lo imprevisible, delimitación de competencias) y, por tanto, necesitan con tanta urgencia las dinámicas “trans” para atravesar esas líneas reactivas (Oliván Cortés, 2020, p. 43).

iii. FAST: Una institución centrada en lo relacional, diseñada sobre la base de una enorme conversación en flujo, puede correr el riesgo de no terminar produciendo nada tangible. Nos topamos de nuevo con el dilema

³² Para ampliar véase NESTA (Agencia de innovación del Reino Unido para el bien social, en español), <https://www.nesta.org.uk/blog/landscape-innovation-approaches-introducing-version-2/>.

demos/cratos. Es por ello, que la dimensión tiempo se reivindica como uno de los seis vectores claves. En todo caso, la idea de lo FAST va más allá de la necesidad de acortar los tiempos. Está relacionado también con la noción de distancias de la red. El concepto de distancia entre nodos, no es solo geográfica, sino de cualquier tipo (espacial, emocional, idioma, cultural). En este caso, lo FAST se refiere también a la necesidad de incrementar la productividad relacional, la eficiencia de la conversación, de aproximar nodos distantes (Oliván Cortés, 2020, p. 45).

iv. *PROTO*: Se refiere a un mismo modo de hacer basado en la idea de anticipar el futuro mediante una prueba más o menos experimental, barata, visible, inspiradora y/o funcional; pero siempre rápida (FAST) para desde ahí, iniciar una segunda fase que podrá ser una nueva vuelta de iteración para su perfeccionamiento, un proyecto listo para su implantación a mayor escala o un modelo definitivo replicable *ad infinitum*. No obstante, lo verdaderamente revolucionario del vector PROTO no es su relación con el factor tiempo. Lo interesante es el enorme potencial que tienen los modelos tangibles (un prototipo, una maqueta, una demo) para tejer relaciones significativas sobre la base de conversaciones productivas en las que se reduce el nivel de abstracción y, por tanto, el eventual riesgo de un diálogo infinitamente circular sin conclusiones (Oliván Cortés, 2020, p. 47).

v. *CO*: Lo cooperativo y lo común llevado a la acción, se convierten en cocreación o codiseño. Significantes en auge que han colonizado las plataformas digitales, las dinámicas empresariales, el lenguaje de los ecosistemas de innovación y, cada vez con más fuerza, las propias instituciones públicas. Este tsunami cultural de lo compartido y lo multitudinario (*crowd* en inglés: *crowdsourcing*, *crowdfunding*, *crowdlaw*) se explican por la concurrencia concomitante de dos fenómenos en la última década. En primer lugar, por la disrupción que supuso la web 2.0 que permitió pasar de una Internet para los usuarios a una Internet de la gente donde los ciudadanos dejaron de ser meros consumidores y se convirtieron también en productores (subiendo artículos, fotos, opiniones, videos) inaugurando una nueva era en la que la utopía de la inteligencia colectiva, antaño quimérica por inviable, se volvía de pronto la forma más lógica de producción de contenidos. En segundo lugar, el auge de lo CO se explica también por el agotamiento de la pulsión postmoderna, monopolizada ideológicamente desde hace décadas por el pensamiento único y sus correspondientes marcos mentales (individualismo, competición, mercado,

mérito y evolución natural) que comenzó a dar señales de alarma conforme se desplomaban los mercados financieros en septiembre del año 2008. De pronto, hacer las cosas en comunidad, refugiarse en el grupo, era la mejor terapia contra la sobredosis nihilista de la década. Los foros de internet, los grupos de redes sociales o WhatsApp, se ponían al servicio de nuevas asociaciones informales, colectivos de afectados, asambleas y plataformas civiles, colectivos con nuevas identidades hasta hace poco invisibilizadas. parece razonable afirmar que hemos transitado de las masas de las dos primeras revoluciones industriales, a las multitudes de la Era del conocimiento (Oliván Cortés, 2020, p. 49).

vi. *TEC*: El último vector se refiere a la tecnología y, en general, a la transformación digital de las organizaciones. No obstante, cuando hablamos del enfoque tecnológico y digital estamos pensando mucho más allá del paradigma de la administración electrónica de los últimos diez años, entendido este como la mera adaptación de los contenidos y servicios públicos a entornos digitales accesibles (expedientes y registros electrónicos, firmas y certificados digitales, pago de tasas, carpetas ciudadanas, identidad digital). Pensarse en red o en rizoma nos permite pensar no solo en el inmenso caudal de información disponible y de la conectividad, también es revolucionario el hecho de que la tecnología nos habilita a tener conversaciones ubicuas y asíncronas, lo cual nos permite generar artificialmente densidad de red y acortar las distancias, aumentando como nunca hubiéramos soñado la productividad relacional. Esa es la revolución de las instituciones en red. Y no solo hablamos de mandar correos electrónicos o de video llamadas a coste marginal cero, como hemos explotado durante la pandemia. Estamos hablando de la posibilidad de vivir varias realidades simultáneamente atravesadas por múltiples pantallas, y en un futuro próximo, también a través de interfaces virtuales, aumentadas o mixtas, que nos convertirán de facto en empleados *ciborg*. Unos *ciborgs* que jamás podríamos renunciar ya a esa extensión de nosotros mismos que es el smartphone. Estamos deviniendo *ciborgs* lo queramos o no. No se nos ocurre el ejemplo de una comunidad nacida recientemente que no se haya apoyado en las redes digitales. En otro orden de cuestiones, la tecnología también nos provee de una fuente inagotable de datos, quizá la aplicación que más gusta a los gestores públicos tradicionales para completar memorias, informes, cuadros de indicadores, y otras herramientas basadas en conjuntos de datos. El potencial es enorme, no porque seamos capaces de acumular más datos

cada vez, sino porque, por fin, vamos a poder explotarlos de forma eficaz. El Big Data no es solo tener más datos, es saber cómo organizarlos y cómo extraer valor de ellos. El Big Data, junto a otras tecnologías emergentes, de las que quizá el *blockchain* ha sido la más celebrada en los últimos años (por su aplicación a temas tan dispares como la identidad digital o la trazabilidad de los contratos)³³ pero que es solo una más entre muchas (IoT, inteligencia artificial, *machine learning*)³⁴ nos permiten inaugurar una nueva generación de programas públicos mucho más robustos y seguros, basados en evidencias, con *feedback* en tiempo real, segmentados y adaptados casi para cada tipo de usuario, con un coste relativamente bajo, escalables y replicables; sobre todo si de una vez, nos imponemos una política clara sobre las licencias: que cada tecnología que produzca una institución pública o una organización social sostenida con fondos públicos sea obligatoriamente en código abierto (Oliván Cortés, 2020, p. 51).

6. Epílogo

Formulamos a lo largo de estas páginas, los modelos de Estado, transitando por los paradigmas tradicionales en materia de organización administrativa.

Hemos reseñado, en diferentes épocas, los problemas que apareja la organización burocrática y algunos intentos de superación de aquéllos.

Esas etapas se encuentran atravesadas por la ruptura habida en los esquemas concebidos en el Estado liberal de final del siglo XIX y principios del XX y los que se sucedieron con posterioridad. García Pelayo (2005, p. 8) observa que son tres, los factores que coadyuvan a la ruptura de los anteriores esquemas. En primer lugar, la necesidad de resolver problemas nuevos surgidos en la sociedad, fruto del desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial. En segundo término, la desaparición de la tradicional separación entre el Estado y la sociedad, que dejan así de ser dos subsistemas perfectamente diferenciados para convertirse en dos conjuntos que interaccionan y cuya actividad es, por tanto, coincidente. Por último, cabe aludir a una modificación en los valores básicos de la sociedad en los que la misión estatal no será ya la garantía de libertad, la propiedad individual, la igualdad o la seguridad jurídica considerados en sí mismos y de

³³ Véase: Nóbrega; Heinen, 2021; Friedrich; Philippi, 2020.

³⁴ Véase: Araújo; Zullo; Torres, 2020; Figueiredo; Cabral, 2020; Valle, 2020; Valle; Gallo, 2020.

forma absoluta, sino que muy al contrario, se busca una realización más concreta de los mismos en la línea de lo que se denominó por la doctrina alemana como la “procura existencial” (Palomar Olmeda; De Miguel Pajuelo, 2004, p. 26). De aquí que se haya dicho que la sociedad va a ser de esta forma no tanto lo que es en realidad, sino lo que la Administración quiere que sea (Garrido Falla, 1950, p. 25).

El de organización, entonces, es un concepto capital, pues si cuando se trata de reconducir a una unidad social una pluralidad de personas para gestionar determinados asuntos comunes o de administrar patrimonios o de gestionar actividades productivas o empresariales separados o independientes, es indispensable una organización, tanto más lo es cuando de lo que se trata es de atender de modo continuado y uniforme los asuntos de una colectividad o comunidad política, a través de un conjunto de medios personales, así como materiales y económicos. Organización es, pues, la articulación institucional de funciones y personas y su ordenación a los efectos de conseguir determinados resultados; un sistema i) para el desarrollo de tareas y funciones, ii) diferenciado de otros sujetos y iii) construido con (o también, si se quiere, desagregado en) unidades funcionales u órganos (Parejo Alfonso, 2003, p. 367)³⁵.

Resulta fundamental volver a abstraer el análisis, encauzando el paradigma del constitucionalismo supranacional propuesto por Ferrajoli, para intentar esbozar adecuados modelos de organización para un Estado democrático social de derecho.

La subestimación del efecto de la organización está muy difundida. El potencial para su mejoramiento parece no tener ningún significado, o bien se presume que es imposible, porque en general se piensa que la organización o su exceso, puede minar la adaptabilidad a las innovaciones y la capacidad de iniciativa. Si esto ocurre, no es por la organización en sí sino porque existe una mala organización. La buena organización tiene, precisamente, el efecto opuesto. La creatividad y la innovación, al igual que la libertad individual y política, no depende de que se amortigüe el influjo de la organización sino del desarrollo de instituciones dotadas del tipo de restricciones y de oportunidades que pueden permitirnos vivir y trabajar juntos armoniosamente (Jaques, 2000, p. 32).

Los modelos organizacionales basados en marcos teóricos innovadores, como los que fueron expuestos, puede constituir el punto de

³⁵ Citando a Hans J. Wolf y Otto Bachof.

partida para poner en valor una organización diseñada para la defensa de derechos fundamentales cuyo norte sea la inclusión y la solidaridad.

7. Referencias

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; ZULLO, Bruno Almeida; TORRES, Maurílio. Big Data, algoritmos e inteligência artificial na Administração Pública: reflexões para a sua utilização em um ambiente democrático. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 241-261, abr./jun. 2020.

BAZELAY, Michel. La nueva gerencia pública: Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 19, 2001. Disponible en: <<http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblioa.html>>. Acceso: 12 ago. 2021.

BURKE, John. **Responsabilidad burocrática**. Buenos Aires: Heliasta, 1994.

CABRERA, José. **Redarquía**: Más allá de la jerarquía. Las nuevas estructuras organizativas en la Era de la Colaboración. Madrid: Rasche, 2014.

CANAN, Richard. **Debatiendo sobre el burocratismo [PSUV, Caracas, 2014]**. Disponible em: <http://www.psuv.org.ve/opiniones/debatiendo-sobre-burocratismo/#.ZGED8y-R1QI>. Acceso em: 23 dez. 2022.

CARRASCO ARIAS, Javier; Ramos Díaz, Rafael. **Manual de Planificación y Gestión de Proyectos Administrativos**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986. Anexo I.

CEPAL. **Plan de gobierno abierto**: Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región, 2021. Disponible em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf, Acceso em: 12 ago. 2021.

CROZIER, Michel. **El fenómeno burocrático**. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

EVANS, Peter. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. In: EVANS, Peter. **Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal**. Bogotá: ILSA, 2007. p. 165-183 Disponible em: <https://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2022/10/Eclvs11-01-05.pdf>. Acceso em: 12 abr. 2023.

FERNÁNDEZ TORO, Julio C. La racionalización y democratización de la gestión pública en tiempos de cambio. **Revista Folletos Gerenciales**, La Habana, v. 10, n. 8, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo más allá del Estado**. Madrid: Trotta, 2018.

FIGUEIREDO, Carla Regina Bortolaz de; CABRAL, Flávio Garcia. Inteligência artificial: machine learning na Administração Pública. **International Journal of Digital Law**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 79-96, jan./abr. 2020.

FORSTHOFF, Ernest. **El Estado de la sociedad industrial**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Inclusão digital e blockchain como instrumentos para o desenvolvimento econômico. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 97-115, jan./abr. 2020.

GARCÍA COPEIRO DEL VILLAR, Carlos. **Normas para la redacción de planes informáticos**. Madrid: Presidencia del Gobierno, 1985.

GARCÍA COPEIRO DEL VILLAR, Carlos. **Planificación de la Informática en la Administración del Estado**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1993.

GARCÍA Pelayo, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. Madrid: Alianza, 2005.

GARRIDO FALLA, Fernando. **Administración Indirecta del Estado y descentralización funcional**. Madrid: C. Bermejo, 1950.

GARRIDO FALLA, Fernando. Privatización y reprivatización. **Revista de administración pública**, Madrid, n. 126, p. 7-26, 1991.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: FDA, 2014.

GROISMAN, Enrique. **Políticas administrativas para el sistema democrático**. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1991.

GUIDELINES on Personal Computers. Camberra: Public Service Board, 1983.

HUAYLUPO ALCÁZAR, Juan A., ¿De la política pública a la nueva gerencia pública? Una dimensión de la reforma del estado en Costa Rica. **Revista Centroamericana de Administración Pública**, [S.l.], v.48/49, p.89-116, 2005. Disponível em: <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/630/De%20la%20política%20pública%20a%20la%20nueva%20gerencia%20pública%2c%20Una%20dimensión%20de%20la%20reforma%20del%20Estado%20en%20Costa%20Rica%20JHA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 abr. 2023.

INNERARITY GRAU, Daniel. **Un mundo de todos y de nadie**: Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global. Madrid: Paidós, 2013.

IPAR, Ezequiel. Las corrientes subterráneas de la Escuela de Frankfurt: la controversia por el concepto de mundo administrado en Weber, Adorno y Habermas. **Revista de la Carrera de Sociología**, [S.l.], v. 7, p. 130-157, 2017.

JQUES, Elliott. **La Organización requerida**. Buenos Aires: Granica, 2000.

KAST, Freemont; ROSENZWEIG, James. **Teoría General de los sistemas**: aplicaciones para la organización y gestión. Chigaco: Dorsey Press, 1987.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert. **Organizaciones y el concepto de sistemas**. Madrid: Alianza, 1986.

KLIKSBURG, Bernardo. La Reforma Administrativa en América Latina: Una revisión del marco conceptual. In: _____. (comp.) **La reforma de la administración pública en América Latina**. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

MERTON, Robert. **Teoría y estructuras sociales**. México: FCE, 1964.

MESSNER, Dirk, Globalización y gobernabilidad global. **Nueva Sociedad**, Caracas, v. 176, p. 48-66, 2011. Disponible em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2001/no176/6.pdf>. Acceso em: 12 abr. 2023.

MESSNER, Dirk, El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global. In: MAGGI, Claudio; MESSNER, Dirk (edit.). **Gobernanza global**: una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global. Caracas: Nueva Sociedad, 2002.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. **La informática en las Administraciones Públicas**: Informe IRIA-96. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1998.

MINTZBERG, Henry. **Mintzberg y la dirección**. Madrid: Díaz Santos, 1991.

NÓBREGA, Marcos; HEINEN, Juliano. As forças que mudarão a Administração Pública pós-COVID: transparência 2.0, blockchain e smart contracts. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 217-230, jul./set. 2021.

OLIVÁN CORTÉS, Raúl, **Instituciones que aprenden**: HIP: un modelo de innovación pública para la Era post COVID. Andorra: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2020. Disponible em: https://www.segib.org/wp-content/uploads/SEGIB-Instituciones-que-aprenden_ES.pdf . Acesso em: 12 abr. 2023.

PALOMAR OLMEDA, Alberto; DE MIGUEL PAJUELO, Francisco. **El nuevo papel de la Administración General del Estado**. Madrid: Dykinson, 2004.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. **Derecho Administrativo**. Madrid: Marcial Pons, 1992. t. 1.

PAREJO ALFONSO, Luciano. **Derecho Administrativo**. Barcelona: Ariel, 2003.

PAREJO ALFONSO, Luciano. **Eficacia y Administración-Tres estudios**. Madrid: BOE, 1995.

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: ARGENTINA. **Projeto de Modernización del Estado**. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Buenos Aires, 2006.

RAMIÓ MATAS, Carles. Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 72, p. 05-42, 2018. Disponible em: <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559243001/html/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

RAMIÓ, Carles. **Teoría de la organización y Administración Pública**. Madrid: Tecnos, 1999.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, Gestión pública inteligente, innovación e información: oportunidades y riesgos del Big data administrativo. **Presupuesto y Gasto Público**, Madrid, v. 86, p. 141-152, 2017. Disponible em: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/86_09.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Interés general, Derecho Administrativo y Estado de Bienestar**. [S.l.]: Lustel, España, 2012.

SÁNCHEZ DEL RÍO, Roger. **La utilización del ordenador en el planeamiento en el ámbito municipal**. Madrid: Instituto de Estudio de Administración Local, 1985.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Afonso. **Fundamentos del Derecho Administrativo**. Madrid: Ceura, 1988. t. 1.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema**. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SOTELO DE ANDREAU, Mirta. Instituciones del Derecho Administrativo Económico. La región. Su revalorización. In: SIMONI, Osvaldo José; FORD, Fernando Adolfo (eds.). **La protección jurídica del administrado**. Chaco: ConTexto Libros, 2012.

VALLE, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; GALLO, William Ivan. Inteligência artificial e capacidades regulatórias do Estado no ambiente da administração pública digital. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 82, p. 67-86, out./ dez. 2020.

TRELLES ARAUJO, Gustavo. **Teoría de la Burocracia** [2004]. Disponível em: <https://www.gestipolis.com/teoria-de-la-burocracia/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

WEBER, Max. **¿Qué es la burocracia?** Buenos Aires: La Pléyade, 1977.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. Madrid: FCE, 2002.

ZUCCHERINO, Ricardo; MORENO RITHNER, María J.. **Tratado de Derecho Federal, Estadual, Estatuyente y Municipal**: Argentino y comparado. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.