

CONSIDERACIONES DOCTRINARIAS SOBRE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

ANA MARÍA GARCÍA BARZELATTO

Profesora de Derecho Político
Facultad de Derecho, Universidad de Chile

La nueva Constitución Política en su art. 38 se refiere a las Bases Generales de la Administración del Estado y establece que:

“Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

Parece útil recordar algunos principios teóricos que sobre la materia considera el Derecho Político y que estimamos que el legislador deberá tener presentes al elaborar la ley orgánica que, en definitiva, determinará la organización de la Administración Pública de conformidad al precepto constitucional.

Para el adecuado funcionamiento de cualquier empresa moderna, es indispensable un tipo de administración acorde a sus propósitos con el objeto de alcanzar eficiencia y expedición. Una industria, un sindicato, una entidad deportiva, una institución bancaria, la Universidad y, en general, cualquier organización de grandes proporciones necesita estructurarse racionalmente, lograr una administración adecuada a los propósitos perseguidos por la entidad, para llegar, eventualmente, a conseguir la eficacia tan apreciada en el mundo moderno.

Ciertamente, no podemos desconocer que el término burocracia ha sido empleado comúnmente en sentido peyorativo, para señalar

las fallas de la administración, el excesivo papeleo, la tramitación lenta o innecesaria. Es así como hablar de burócrata o burocracia ha llegado a ser sinónimo de ineficacia, lentitud, torpeza y rutina. Incluso no debemos dejar de puntualizar que más de un diccionario ha consagrado el término en su expresión peyorativa o vulgar¹.

Es indudable que cualquier estructura administrativa puede adolecer de vicios, tales como rigidez, impersonalidad y lentitud, y éstos cobran singular relevancia cuando se trata del sistema burocrático por excelencia: la Administración Pública del Estado. Sin embargo, es preciso establecer que estos rasgos negativos no constituyen características inherentes a la institución burocrática, sino que son limitaciones propias de toda estructura de grandes proporciones, susceptibles de ser eliminadas paulatinamente.

No obstante el mal uso del término, que, sin duda, ha contribuido a infravalorar los aportes de la investigación sociológica, éste ha logrado alcanzar últimamente un significado técnico que obedece a un conocimiento científico y reflexivo de las Ciencias Sociales en general, y particularmente de la Ciencia Política.

Al definir la burocracia, por lo general se la identifica con el conjunto de empleados públicos que desempeñan funciones al servicio del Estado: "La burocracia se halla constituida por el conjunto de los empleados públicos o servidores del Estado; denominación esta última que por sí misma está indicando que no son otra cosa que meros ejecutores de los representantes de aquella entidad jurídica, social, económica y política"². En el mismo sentido, Justo López afirma: "Burocracia es el grupo, cuerpo o

1. Hernando Calleja, *Diccionario Político Social*. Ed. Dux, Barcelona, 1962.

Por su parte, Harold Laski (en *Encyclopaedia of Social Science*) expresa: "Burocracia es el nombre que se da usualmente a un sistema de gobierno cuyo control esté tan completamente en manos de los funcionarios, que el poder de éstos ponga en peligro las libertades de los ciudadanos. Las características de un régimen de tal clase son el apasionamiento, la rutina administrativa, el sacrificio de la flexibilidad ante las reglas, la dilatación en la formulación de decisiones y la indisposición a arriesgarse en experimentos" (Ed. Mac Millan Co., Nueva York, 1942).

² Max Weber, *Economía y Sociedad*. Editorial Fondo Cultura Económica, México, p. 178.

cuadro de personas (funcionarios) que tiene a su cargo la valoración o ejecución correcta y práctica de los cometidos estatales”³.

Sin embargo, otros autores la definen en tanto estructura y organización administrativa. En este sentido, el sociólogo alemán Max Weber fue el primero en usar el término burocracia para designar un tipo calificado de administración y dedicó a este estudio un capítulo de su obra “Economía y Sociedad”⁴.

Describe Weber tres tipos básicos de organización administrativa: la de carácter tradicional, la de carácter carismático y la de carácter burocrático. Del contraste entre estas tres formas se infiere que la administración burocrática libera a la organización del reinado absoluto de un solo individuo (carismática) y de la carga muerta del pasado (tradicional).

La burocracia es la forma de organización típicamente moderna que se caracteriza por ser “específicamente racional, en el sentido de su vinculación a reglas discursivamente analizables”.

Esta relación racional entre la labor a desempeñar y la organización establecida para llevarla a cabo es lo que garantiza la eficacia de la burocracia.

“La administración burocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda experiencia la forma *más racional* de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas, y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados”.

Según Weber, el tipo de organización burocrática no puede funcionar eficazmente sin una gran medida de regularidad, normas fijas de procedimiento, rutina, estabilidad y objetividad.

Sus funcionarios son, en gran parte, especialistas que trabajan a sueldo en tareas oficiales y actúan bajo una serie de normas que son relativamente estables y exhaustivas.

Ahora bien, la administración estatal es el instrumento a través del cual se ejecutan las decisiones políticas. Su estructura abarca una cantidad impresionante de servicios: direcciones, departa-

³ M. J. López, *Introducción a los Estudios Políticos*. Edit. Kapelusz S.A. 1971. Buenos Aires, p. 289.

⁴ Weber, *ob. cit.*

mentos, oficinas, etc. Cada una de ellas a cargo de un jefe responsable del cumplimiento de las funciones correspondientes a su servicio y del personal que trabaja bajo sus órdenes. Cada cargo dentro de la Administración Pública está dotado de competencias o atribuciones concretas por las cuales el jefe es responsable. Así, las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, que fijan oficialmente su competencia, dándose cumplimiento al *principio de la impersonalidad*, en virtud del cual es posible distinguir el empleo y sus atributos de la persona que ejerce las funciones⁵.

El conjunto de cargos administrativos se relacionan unos con otros a través del *principio jerárquico*, conforme al cual cada sección de grado inferior permanece bajo el control y la supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior, en la escala jerárquica. Cada funcionario es responsable ante su superior por las decisiones de sus subordinados, tanto como por las suyas propias. Y así, a través de una cadena jerárquica, las dependencias van conformando una pirámide que culmina en la cúspide con cierto número de Secretarías de Estado o Ministerios, cada uno encargado de cierta especialidad (educación, defensa, economía, salubridad, etc.) y desde los cuales se transmiten las decisiones gubernamentales para ser ejecutadas por las oficinas correspondientes.

Como vemos, la estructura burocrática es compleja y para desenvolverse adecuadamente se ajusta a reglamentos y reglas que rigen los actos oficiales. El contacto oficial entre los burócratas está definido previamente por las reglas de la organización. De esta manera se crean la facilidad de calcular la conducta de los demás y un conjunto estable de expectativas mutuas. Además, el subordinado está protegido contra la acción arbitraria de su superior, ya que los actos de ambos están limitados por una serie de reglas mutuamente reconocidas. Sólo a través del conocimiento técnico y de la objetividad de las normas previamente establecidas, es posible contribuir a evitar el "spoils system" con sus favoritismos y corrupción y defectuosa administración.

⁵ Al respecto, ver Mario Verdugo M., *La Burocracia, Antecedentes Doctrinales*, I.C.P.A., U. de Chile, 1968, pp. 23 y ss.

Respecto del personal administrativo o burócratas, es de fundamental importancia considerar dos aspectos:

a) El sistema de reclutamiento y selección, que debe operar sobre la base del conocimiento técnico. La eficacia del trabajo administrativo depende, en definitiva, de la idoneidad del personal que lo realiza. Del mismo modo, la eficacia de la acción gubernamental, está determinada por la eficacia de la burocracia estatal. De tal manera, que si el Estado no dispone de una administración eficiente, sus esfuerzos tarde o temprano se verán frustrados y no porque haya faltado la decisión política, sino simplemente porque el grupo burocrático no ha sido capaz de ejecutarla adecuadamente. De ahí la importancia que reviste el proceso de selección del elemento humano y la necesidad de mantener un adiestramiento constante.

b) La estabilidad en el cargo y la posibilidad de carrera, son expectativas que permiten obtener del elemento humano el máximo de sus potencialidades.

En consecuencia, es preciso crear y mantener condiciones de trabajo que representen incentivos efectivos, como, por ejemplo, la estabilidad del cargo o seguridad en el empleo, y asimismo, las expectativas de ascenso dentro de la carrera jerárquica.

En síntesis, podemos establecer que la burocracia es una estructura social organizada racionalmente, de acuerdo a ciertas normas objetivas que determinan la existencia de cargos establecidos jerárquicamente con competencias rigurosamente definidas y ocupadas por funcionarios reclutados de acuerdo a un proceso de selección preestablecido.

En todos los países industriales se ha constituido una burocracia de carrera. La permanencia de esa burocracia, su sometimiento a reglas administrativas rígidas, su independencia respecto de la política seguida y del cambio de mano en las posiciones políticas, ha demostrado ser en todas partes una necesidad para el mantenimiento de una administración racional y continua, sobre la cual descansa la existencia de un Estado moderno⁶.

Parece evidente que la mejor forma de gobierno, por muy bien regulada que esté en un texto constitucional, caerá en la inope-

⁶ Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*. Siglo XXI Editores, México, 1972, p. 236.

rancia si no está dotada de una administración eficiente y realizadora. De nada servirá una política de gobierno creadora si no cuenta con un órgano administrador idóneo a sus fines, que la ponga en ejecución y la realice de modo eficaz.

Tanto más importante aparece el cuidado que deberá observar el legislador al dictar la ley orgánica constitucional, si consideramos que, además, la burocracia puede manifestarse como una poderosa fuerza política.

Como ya lo señaláramos, la burocracia estatal es un instrumento del poder del Estado, que ejecuta las leyes y demás normas emanadas de los órganos públicos. Es el órgano a través del cual se ejecutan las decisiones políticas. Sin embargo, en determinadas circunstancias, puede llegar a manifestarse como un verdadero poder o fuerza frente al Estado.

“La burocracia se perfila más claramente como Poder, en los casos extremos:

- a) Cuando un mandatario termina su período constitucional;
- b) Cuando es depuesto por un golpe de estado o por una revolución, pues, entonces, de un momento a otro, su acción sobre el Estado cesa automáticamente. En cambio, continúa funcionando el aparato burocrático sin interrupción alguna. Es así como Poder y burocracia se identifican, parecen una misma cosa”⁷.

Por otra parte, la burocracia cuenta con un material valiosísimo para ejercer influencia política, como lo son la información, el conjunto de datos, de conocimiento administrativo acumulado a través de años, y que, por lo general, es desconocido por el nuevo jefe administrativo de confianza gubernamental que asume. Este se encuentra con un equipo administrativo que maneja información y que se desenvuelve de acuerdo a un estilo administrativo propio.

Además, “cada nuevo Ministro se ve colocado frente a un aparato entrenado, por cuyos engranajes tienen que pasar sus órdenes políticas antes de llegar al departamento jurídico, al del exterior y a otros departamentos. Las ideas fecundas para el futuro, enunciadas por el político, pueden ser ahogadas y eliminadas por una cantidad de trámites inmediatos en la adminis-

⁷ Lucio Mendieta y Núñez, *Sociología del Poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, p. 48.

tración. La burocracia, cuya tarea más importante consiste en realizar las operaciones cotidianas, saboteará, si es necesario, las órdenes del jefe poco práctico”⁸.

Otro aspecto de la burocracia como fuerza política está radicado en la “discrecionalidad” del jefe administrativo, que, no obstante ejercer sus funciones basándose en leyes y reglamentos, está facultado para decidir “cómo” y “cuándo” ejecutarlos. La forma de organizar su oficina, de racionalizar el trabajo administrativo, la mayor premura o lentitud caben dentro de su competencia, y de estos factores dependerá en definitiva el éxito o fracaso de la legislación.

Los funcionarios públicos conforman un grupo social dentro del Estado que comparte las mismas aspiraciones y que tiene en forma aproximada derechos y obligaciones semejantes. Estos rasgos facilitan su organización y unión como grupo de interés que en un momento dado puede llegar a poner en jaque la estabilidad de un gobierno si actúan como grupo de presión en defensa de sus propios intereses. Como en forma muy gráfica lo expresa Mendieta y Núñez, “bastaría que se declararan en huelga todas las taquimecanógrafas de secretarías o ministerios o departamentos y direcciones para detener la marcha de la administración pública. Una huelga general de empleados públicos puede causar la caída de un régimen”⁹. Igualmente, la burocracia reviste singular importancia como cuerpo electoral a cuyas peticiones los gobernantes se sentirán inclinados a acceder considerando el elevado número de funcionarios que componen la burocracia estatal.

El desmesurado crecimiento de la burocracia durante los últimos años ha ido acompañado de un constante aumento de su influencia e insensiblemente su función de instrumento de gobierno ha ido variando hasta convertirse muchas veces en coautora de decisiones políticas.

La tecnificación de la actividad estatal ha contribuido a la mayor injerencia de la burocracia en relación con las decisiones gubernamentales.

Finalmente, es preciso destacar que la disposición en estudio considera en su inciso final la creación de los tribunales conten-

⁸ Henry Jacoby. *Ob. cit.*, p. 239.

⁹ Mendieta y Núñez. *Ob. cit.*, p. 53.

cioso administrativos. Es evidente, y constituye un principio básico del Estado de Derecho, que la Administración se desenvuelva dentro de un riguroso control legal y que existan mecanismos expeditos para hacer efectiva la responsabilidad de la Administración frente a eventuales excesos que afecten al ciudadano. Para tal efecto, la creación de los tribunales administrativos que contempla el texto constitucional debe tener una pronta concreción a fin de que no quede como una simple norma programática, como ocurrió durante la vigencia de la Constitución Política de 1925.

Indudablemente, el art. 38 de la actual Carta Fundamental constituye un valioso aporte a la nueva institucionalidad, por cuanto regula concretamente en una disposición constitucional ciertos presupuestos esenciales que la ley ordinaria no podrá desconocer.